

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES CHEMINS DE FER EN FRANCE

PENDANT LE RÈGNE DE LOUIS-PHILIPPE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le mercredi 17 juin 1896, à 8 heures

PAR

ERNEST CHARLES

AVOCAT

LICENCIÉ ÈS LETTRES.

Président : M. ANDRÉ WEISS, Professeur.

<i>Suffragants</i> }	MM. CHAVEGRIN,	<i>id.</i>
	CHÉNON,	<i>id.</i>



PARIS

A. FONTEMOING, ÉDITEUR

SUCCESSEUR DE THORIN ET FILS

4, RUE LE GOFF, 4

—
1896.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES CHEMINS DE FER EN FRANCE

PENDANT LE RÈGNE DE LOUIS-PHILIPPE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le mercredi 17 juin 1896, à 8 heures

PAR

ERNEST CHARLES

AVOCAT

LICENCIÉ ÈS-LETTRES.



Président : M. ANDRÉ WEISS, Professeur.

<i>Suffragants</i> }	MM. CHAVEGRIN,	<i>id.</i>
	CHÉNON,	<i>id.</i>



PARIS

A. FONTEMOING, ÉDITEUR

SUCCESSEUR DE THORIN ET FILS

4, RUE LE GOFF, 4

1896.

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs,

A MON PÈRE — A MA MÈRE

LES CHEMINS DE FER

EN FRANCE

PENDANT LE RÉGNE DE LOUIS-PHILIPPE

INTRODUCTION

L'auteur de ce travail doit préciser, d'abord, son but et sa méthode.

Il s'est appliqué à retracer l'histoire, à faire, en quelque sorte, la monographie d'un phénomène économique complet.

La question des chemins de fer, en France, pendant le règne, de Louis-Philippe, présente ce caractère.

Elle est nouvelle, entière, complexe et cependant cohérente. Elle forme un tout; et, malgré qu'elle ressente les effets des événements extérieurs, elle s'en détache d'elle-même. Elle peut être étudiée isolément.

Pareille étude est susceptible d'être comprise

de deux façons. Ou bien, l'auteur, ayant déterminé la nature et l'étendue exactes du fait économique, l'envisage ensuite sous tous ses rapports et dans ses multiples répercussions. Et, certes, une telle entreprise est toujours d'une difficulté infinie. Elle était impossible, en ce qui nous concerne. D'une part, en effet, l'histoire intégrale des chemins de fer exige une étude approfondie des inventions mécaniques ou autres, au moins dans la relation qu'elles ont avec le développement même des voies ferrées. Etude spéciale, autant que technique, et fort délicate ! — D'autre part, elle demande une recherche minutieuse des effets produits par les voies ferrées sur toutes les manifestations de la vie économique. Or, en 1848, la construction des chemins de fer est trop récente encore et trop incomplète, pour qu'à cet égard son influence ait pû nettement s'exercer. Et M. de Foville lui-même qui a étudié, avec beaucoup de littérature, les effets de la transformation des moyens de transport, n'en a pas découvert avant la période du second Empire. Pourtant, ce n'était pas l'imagination qui lui manquait.

Ou bien — et c'est ici le cas, — l'auteur pouvait se composer de son sujet une conception plus restreinte. Effectivement, dans l'histoire des chemins de fer sous Louis-Philippe, le point de vue original est celui-ci : tout d'un coup, presque

à l'improviste, le Parlement est amené à décider — si la création des chemins de fer peut être avantageuse à la France, — quelles proportions cette création doit atteindre pour que son utilité soit réellement efficace, — par quels procédés les meilleurs cette création doit être effectuée. En présence de cette question absolument nouvelle, le Parlement, — parmi quelles incertitudes ! malgré quels obstacles ! — se forme un système, vote une loi fondamentale. Les débats absorbent le règne de Louis-Philippe, presque tout entier : l'histoire des voies ferrées est, alors, exclusivement parlementaire. L'auteur essaie donc de résumer, en les coordonnant, les conceptions qui s'exprimèrent de 1830 à 1848. Son travail, ainsi compris, se limite nécessairement à l'étude des discussions parlementaires, de leurs caractères stricts, et de leurs effets immédiats et bornés.

Aussi l'auteur s'est-il efforcé de ne point s'écarter de la généralité de sa conception primordiale : étroite, c'est possible ; — mais précise, c'est certain. Dès lors, il a dû négliger les questions de police et de voirie des chemins de fer, qui, intéressantes peut-être, sont assurément accessoires et secondaires. Et c'est seulement par manière de conclusion, qu'il cite la loi de 1845, par laquelle les chemins de fer sont placés dans le domaine public. En vérité, cette loi conserve une grande importance législative.

Mais, examinée à son rang, elle n'apparaît guère que comme une conséquence inévitable de tout le système des chemins de fer, tel qu'il a été conçu de 1830 à 1848. Elle n'est qu'un élément subsidiaire du grand phénomène économique de l'établissement des chemins de fer en France.

Le but de l'auteur est ainsi déterminé.

Tel but, telle méthode. L'auteur a voulu composer un travail sincèrement documentaire : en d'autres termes, étudier les faits eux-mêmes, les faits seuls. De l'élude préalable des faits, il a tiré les conclusions que les faits imposaient. C'est pourquoi, il ne s'est point attardé à discuter les ouvrages — d'ailleurs peu nombreux et peu scientifiques, — consacrés à l'histoire des chemins de fer, en France. Il s'est refusé jusqu'au plaisir de prendre à l'un ou à l'autre des résumés clairs ou des idées ingénieuses. Il n'a pas crû que l'existence de tels livres le dispensât de puiser constamment aux sources mêmes : le *Moniteur universel* — et le *Bulletin des lois*. Deux ou trois fois à peine, il cite l'ouvrage, de médiocrité si distinguée, écrit par Audiganne (1) : il lui emprunte alors des faits certains. Parfois aussi, et pour un semblable motif, il se réfère aux publications contemporaines du règne de Louis-Philippe : par exemple, au *Journal des Economistes*. Au reste, il utilise l'*Histoire des chemins*

(1) *Les Chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans.*

de fer français, par Alfred Picard. M. Picard, ancien directeur des chemins de fer, a eu la pensée bien originale de lire toutes les discussions parlementaires sur les voies ferrées, et de résumer ses lectures. Il a fait ce résumé avec une précision souveraine. Et son livre est, pour qui veut étudier l'histoire des chemins de fer, un guide très sûr, une table des matières très complète.

En définitive, l'auteur, par l'emploi exclusif du document, a cru revivre à l'époque dont il retraçait l'histoire. Il voudrait que le lecteur pensât y revivre lui-même. Mais, assurément, cela est malaisé.

VUE GÉNÉRALE

Le 27 Avril 1842, le général Paixhans prononçait à la tribune de la Chambre des Députés, les paroles suivantes : « Messieurs, depuis dix ans qu'on « s'occupe de chemins de fer, qu'avons-nous fait « en France ? Nous avons fait des milliers de dissertations à la tribune, dans les journaux, les « brochures et les livres. Qu'a-t-on fait en Angle- « terre, en Amérique, en Belgique et en Allemagne ? « On a fait deux mille lieues de chemins de fer. » (1)

Ainsi, de 1830 à 1848, en France, on discute beaucoup sur les chemins de fer, on exécute peu de chemins de fer. Et même, si l'on étudie l'histoire des voies ferrées durant ces dix-huit années, cette époque paraît être essentiellement une période de discussion. Cela suffit pour lui constituer un caractère original.

(1) *Moniteur universel*, 27 Avril 1842.

Bref, il y a eu, sous Louis-Philippe, une « question des chemins de fer ». Quels en furent les développements ? Quels en furent les éléments ?

I.

Dans cette question, vers 1830, tout était nouveau, en France, tout inconnu.

En effet, avant le règne de Louis-Philippe, à peine avait-on construit sur le territoire français quelques lignes de chemins de fer très courtes. Je cite celles de : Andrézieux à St-Étienne. — St-Étienne à Lyon. — Andrézieux à Roanne. — Epinal au canal de Bourgogne. — Toulouse à Montauban . . . etc. Toutes exceptionnelles, accessoires, d'utilité privée, donc locales.

Exclusivement destinées, tout d'abord, à faciliter le transport de la houille des centres de production vers les centres de consommation, on les utilise peu à peu au transport de marchandises diverses, même de voyageurs. Elles sont surtout, dans la pensée de leurs constructeurs, des moyens de mettre des centres industriels en communication avec les voies navigables, alors considérées comme le moyen de circulation le mieux approprié aux nécessités de l'industrie et du commerce.

Ainsi, ces premières voies ferrées sont simplement les résultats de l'initiative personnelle de cer-

tains chefs d'industrie, désireux d'augmenter leurs bénéfices, en réalisant des économies sur les frais du transport de leurs marchandises. Par suite, leur importance et leur étendue sont limitées par les besoins ou les ressources des industriels qui les exécutent. C'est pourquoi, l'intérêt public n'étant point directement affecté, une ordonnance royale suffit à qui veut entreprendre la construction d'une ligne de chemin de fer; et la concession en est perpétuelle.

Entreprises particulières, certes profitables; mais hardies, parfois téméraires, — car l'exécution des « lignes de Fer » exige des avances considérables de capitaux. Manquent les capitaux, échouent les entreprises !

Le secours du gouvernement est demandé, qui, peu à peu, reconnaît les inconvénients de ces tentatives, multipliées sans ordre, sans dessein général, livrées aux hasards de la fortune d'un individu; d'où la nécessité de coordonner ces tentatives, de favoriser chacune d'elles en la surveillant.

Cette nécessité, fortement sentie dès 1830, amène presque au début du règne de Louis-Philippe, l'intervention du législateur dans les concessions de chemins de fer. Fait caractéristique, fait essentiel, car, le législateur, la nécessité de son intervention reconnue, active cette intervention. Et bientôt, l'idée première que l'on se faisait de l'utilité des chemins de fer, se transforme. On aperçoit l'utilité générale,

publique des lignes construites; par conséquent l'intérêt général, public, de la concession, de l'exécution de ces lignes; — par conséquent l'avantage de concéder, d'exécuter en connaissance de cause, méthodiquement.

La loi du 27 Juin 1833 est votée, par laquelle un crédit de 500.000 francs est ouvert pour études de chemins de fer. L'exposé des motifs, rédigé par Thiers, alors ministre du commerce et des travaux publics, est très catégorique sur cette conception d'utilité générale, qui inspire le gouvernement dans sa proposition. « En consacrant une somme
« de 500.000 francs seulement à cet objet, le gouver-
« nement, qui possède un corps d'ingénieurs ha-
« biles, pourra faire lui-même les études prépara-
« toires. Il étudiera les tracés, estimera les dépen-
« ses et le revenu présumable, fera les enquêtes
« préalables. En faisant tout cela sur une ligne
« générale et, dans des vues d'ensemble, il diri-
« gera les efforts des capitalistes de manière à
« nous préparer des communications continues et
« suivies. » (1) Cette loi du 27 Juin 1833 est le point de départ de tous les efforts que fit le gouvernement, sous le règne de Louis-Philippe, pour hâter en France l'exécution des chemins de fer. Elle procède directement de cette idée initiale, élémentaire, à savoir: que les chemins de fer

(1) M. U. 30 Avril 1833.

présentant un intérêt général, il y a aussi un intérêt général à ce que le législateur se préoccupe de l'exécution méthodique des chemins de fer. Tous les projets de loi en furent inspirés dans la suite. En voici l'aveu : « Les chambres avaient été frappées de cette grande nécessité « dès 1833 ; et à cette époque, un crédit de 500.000 « francs fut voté qui devait être appliqué à étudier « un système d'ensemble d'un réseau de chemins « de fer. Ce crédit a reçu l'application prévue par « le législateur. On ne l'a pas employé à étudier « telle ou telle ligne; on ne s'est pas occupé seulement des besoins de telle ou telle partie du « territoire; on a opéré sur une idée d'ensemble, « et c'est là qu'ont été jetés les fondements des « projets de loi qui ont été, sous des formes diverses, « successivement présentés aux chambres législatives. » (1) Ainsi, la loi de 1833 n'est pas seulement le point de départ, mais encore le fondement des efforts postérieurs du gouvernement.

Ces efforts s'exprimèrent surtout par trois projets de loi généraux, déposés, l'un en 1837, l'autre en 1838, le dernier en 1842. (2) Ceux-là échouèrent, celui-ci seul aboutit. Il importe donc peu de parcourir tout le détail de ces projets, puisque la dis-

(1) Teste, ministre des travaux publics — Chambre des Pairs M. U. 27 Juin 1842.

(2) Voir : Projets Mai, Juin 1837 — M. U. 15 février 1838 M. U. 8 février 1842.

cussion de chacun d'eux n'amena pas un résultat effectif distinct.

Mais, à lire les débats qu'ils engendrèrent, on est frappé de la contradiction qui éclate entre le désir manifesté par le gouvernement et les chambres d'obtenir rapidement une conclusion pratique, et les obstacles que chacun suscite à l'aboutissement de ces projets : contradiction d'autant plus saisissante que chacun apporte dans ses désirs et ses opinions une sincérité presque juvénile. C'est que, en effet si chacun était bien convaincu de la grande utilité des « lignes de fer » on était moins affirmatif sur les procédés d'exécution les plus rapides et les meilleurs ; et l'on peut dire que, aussitôt la question des chemins de fer passée du domaine des expériences particulières dans celui des intérêts publics, dès qu'elle fut soumise à l'élaboration de la discussion parlementaire, une grande indécision pénétra dans les esprits. Les chambres, désireuses de faire vite, étaient soucieuses de faire bien. D'où, elles s'attardèrent à des tergiversations qu'accrurent encore la nouveauté de la question et l'ignorance d'un grand nombre de ceux que leur mandat appelait à la traiter. Il en résulte que, cette indécision se poursuivant, les discussions se prolongèrent jusqu'à absorber la plus grande partie du règne de Louis-Philippe. — La première loi générale votée, date en effet, du 11 Juin 1842. C'est le premier résultat : le seul important. A cette époque

seulement, la méthode que, depuis dix ans, les législateurs cherchaient pour l'exécution des chemins de fer, fut déterminée. A cette époque seulement la construction des voies ferrées prit quelque élan — du reste bientôt arrêté.

Ces indications préliminaires permettent d'affirmer, dès maintenant, que « la question des chemins de fer » considérée dans ses développements historiques, se présente, sous le règne de Louis-Philippe, à l'état primordial. Ses éléments complexes demeurent compliqués. Étudiés tout à coup et tous ensemble, ils s'enchevêtrent ; — et l'on met un long temps à pouvoir les coordonner.

II.

Quoiqu'il en soit de ces incertitudes et de leurs causes, il ne peut échapper à personne que l'état de « la question des chemins de fer » avant le règne de Louis-Philippe détermina la façon dont elle se posa sous ce règne, en constitua les éléments.

— Montrer comment, de 1830 à 1848, les éléments de cette question des chemins de fer s'analysent, c'est indiquer le plan et la méthode de l'exposé succinct que nous entreprenons d'écrire.

Au début du règne de Louis-Philippe, la question des chemins de fer est, nous l'avons dit, à

son origine. En ce moment même, une idée surgit, un fait se produit. — D'une part, on se prend à considérer les entreprises particulières de chemins de fer jusqu'alors effectuées, comme susceptibles de se convertir en une entreprise générale, à laquelle l'intérêt national, dans toutes ses exigences, ne saurait rester indifférent, entreprise dont les conséquences peuvent être telles qu'il importe de ne pas la commencer sans de sérieuses études préalables. Dès 1832, on sent confusément ce que, plus tard, on comprendra nettement, c'est-à-dire que : « L'établissement des chemins de fer est une véritable révolution, et il ne faut s'engager dans les révolutions qu'à bonne enseigne, et lorsqu'on y est absolument obligé. » (1) Voilà l'idée. — Voici le fait : De plus en plus convaincu de l'importance capitale de l'entreprise des chemins de fer en France, le législateur s'attribue le soin et le droit de fixer lui-même par une loi les concessions des chemins de fer ; (2).

De cette façon, l'examen de « la question des chemins de fer » appartient définitivement à la Chambre des Députés et à la chambre des Pairs. Il y a lieu, par conséquent, de retracer les conceptions diverses qui furent élaborées et discutées dans les

(1) Comte Jaubert — Chambre des députés — M. V. 17 juin 1837.

(2) Première concession législative, loi 26 avril 1833 — B. L. 1833. N° 96, page 140.

chambres, avant d'indiquer les conséquences pratiques issues de ces discussions. — Bref, il faut étudier la « question parlementaire » des chemins de fer, distinguant deux parties dans cette étude : Dans l'une, seront analysés les traits généraux des discussions qui se produisirent depuis le début du règne jusqu'au vote de la loi de principe du 11 Juin 1842. Dans l'autre, plus restreinte, seront exposés les résultats auxquels ces discussions ont abouti, en même temps qu'on s'efforcera de discerner l'impulsion que la loi du 11 Juin 1842 put donner à l'exécution des chemins de fer.

Ainsi, d'une part la discussion et l'exécution d'autre part.

La discussion, longue et lente, hésitante et confuse, mais où l'on retrouve cependant, à la faveur des trois projets de loi généraux, déposés en 1837, 1838, 1842, les éléments épars de la conception que le Parlement se fit peu à peu de la question théorique et pratique des chemins de fer.

Il faut rechercher comment le Parlement conçoit le rôle multiple et complexe des chemins de fer, et comment cette conception l'impulse à décider que l'exécution des lignes de fer est utile, urgente.

Puis, cette nécessité démontrée, au Parlement encore, s'impose la tâche de déterminer un plan d'exécution des chemins de fer. Exécutera-t-on un réseau ou des lignes indépendantes ; et, quelle que soit la solution à cet égard, faudra-t-il opter pour

l'exécution simultanée ou successive des lignes décidées ; — ou, au contraire, pour l'exécution partielle de toutes ou de quelques lignes votées ?

Tant de questions qui se pressent et, une fois tranchées, soulèvent d'autres questions !

En effet, reste à savoir le mode d'exécution des voies ferrées. Sur quoi, la discussion est nécessairement laborieuse : car la matière est nouvelle autant que grave. Il faut choisir entre deux modes contradictoires : l'exécution par des compagnies, et l'exécution par l'Etat. Et telle est la complexité du débat, que, deux fois, en 1837 et 1838, les projets de loi échouèrent sur ce point.

Enfin, alors que, les premiers débats étant demeurés inféconds, le législateur, pour sauvegarder les intérêts vitaux de la France, est contraint de « presser l'application immédiate d'un système « d'exécution démontré praticable » (1), il devient indispensable qu'il plie la rigidité de ses conceptions théoriques aux exigences pratiques, et, sous la pression de la nécessité, il vote finalement *la loi du 11 Juin 1842* : compromis entre les idées théoriques et les besoins effectifs, et dont le moindre défaut est d'être impraticable. On doit donc examiner les dispositions de cette loi qui, la première, régit, d'une façon générale, l'économie des

(1) Journal des Economistes — Tome 1. — Les chemins de fer en France par Dussard.

concessions, le mode d'exécution et d'exploitation des chemins de fer.

La loi votée, il faut l'appliquer. Et, cette application produit, sur l'exécution des chemins de fer, des effets qu'il est important d'analyser.

On voit bien, toutefois, que l'exposé des diverses phases de l'exécution des voies ferrées sous le règne de Louis-Philippe n'est qu'un appendice à l'exposé des discussions — appendice nécessaire, mais bref.

Après quoi, il devient facile de rassembler les traits essentiels de la question parlementaire des chemins de fer pour en composer la physionomie originale. Et, c'est en quelque façon, une seconde partie de notre travail, parceque c'est, aussi bien, un second aspect de la question des chemins de fer sous le règne de Louis-Philippe. Ayant étudié d'abord l'effort des législateurs pour obtenir un résultat effectif, — et déterminé la mesure dans laquelle ses espérances ont été réalisées, pourrait-on omettre ensuite de rechercher les causes intrinsèques ou extrinsèques, profondes ou superficielles qui ont, tour à tour, activé ou ralenti cet effort et l'ont rendu plus efficace ou plus incomplet ?

Telle est donc, de 1830 à 1848, la question intégrale des chemins de fer. — Il restera néanmoins à démontrer, en peu de mots et par manière de conclusion, que, si, en dehors du Parlement, les esprits tendent à élargir la portée de l'œuvre des

chemins de fer, pour en faire comme un symptôme un moyen, un élément de la révolution matérielle qui caractérise le XIX^e siècle, du moins ils ne parviennent pas encore à des idées nettes. Dès lors nous ne pouvons les suivre dans le champ illimité des hypothèses ; les faits seuls doivent nous retenir.

Donc, nous le savons, les trois discussions générales eurent un aboutissement unique : la loi du 11 juin 1842. — D'après quelle méthode convient-il de les exposer ? Faut-il les étudier en elles-mêmes et séparément ; rechercher l'idée directrice et détailler les résultats propres de chacune d'elles ; commencer pour la discussion de 1837, recommencer pour celle de 1838 et recommencer encore pour celle de 1842 ? Je ne le crois pas. A quoi bon projeter la lumière sur des débats qui n'eurent pas de sanction positive ?

Savoir aussi quels ministres déposèrent les projets de loi, quels orateurs occupèrent la tribune, qu'elle était sur telle question particulière leur opinion particulière : cela importe médiocrement.

Mais il faut, au contraire, retrouver le lien qui unit ces débats, et, décomposant la question des chemins de fer dans ses éléments, étudier comment et jusqu'à quel point, à la fin de la période de discussion sous Louis-Philippe, chaque élément de la question se dégage ; par conséquent, extraire indistinctement de toutes les discussions, les idées qui concourent à l'élaboration de la théorie géné-

rale des voies ferrées, et directrice de leur exécution.

Il devient donc licite, indispensable de ne pas se préoccuper du moment où telle opinion fut émise, car il intéresse exclusivement de connaître que cette opinion se fit jour, et contribua à hâter ou retarder la conclusion définitive. C'est la seule façon de donner à notre exposé, la cohésion, l'unité. En un mot, le but de cette étude n'est pas d'énumérer, par ordre historique, les faits constitutifs de la question des chemins de fer sous le règne de Louis-Philippe, mais d'en grouper les faits essentiels, les idées élémentaires. Et pour cela il n'est pas deux méthodes.

PREMIÈRE PARTIE

Conception du rôle des chemins de
fer — de leur plan d'exécution, —
de leur mode d'exécution.

CHAPITRE PREMIER

CONCEPTION DU RÔLE DES CHEMINS DE FER

Appelé à examiner les projets généraux déposés par le gouvernement, le Parlement devait éclairer son vote, en une matière aussi inconnue, par une suite de discussions approfondies. Telle était la nouveauté de la question que, à chaque projet soumis, en 1837, en 1838, en 1842, les discussions générales se reproduisent, rejetant dans le débat des idées déjà exposées ; et il n'est pas d'intervenant dans la discussion du projet gouvernemental qui ne se pique de dire, lui aussi, quelle est sa conception du rôle des chemins de fer. — Il importait, en effet, de concevoir, d'une façon bien nette, le rôle que les chemins de fer étaient destinés à remplir. Je ne sais si l'on y parvint. Mais, en tous cas, à travers les contradictions que les débats multiplièrent, et l'embarras inextricable d'assertions souvent aussi vagues qu'absolues, on en vint à

conclure que, par suite des qualités générales, intrinsèques des chemins de fer, il était *utile* d'entreprendre, en France, l'exécution méthodique des voies ferrées ; — et, au surplus, que, par suite de la situation particulière de la France en Europe, et de la nécessité de soutenir sa puissance soit dans la paix, soit dans la guerre, l'exécution de ces lignes de fer devenait *urgente*.

§ I. — Utilité de l'exécution des chemins de fer.

Ainsi — et tout d'abord — le Parlement décida l'utilité des voies ferrées, en considération des caractères généraux, absolus, intrinsèques qu'il attribuait aux chemins de fer. — Certes, il y eut des divergences dans l'appréciation de ces caractères. Mais il est un point sur lequel, sauf de rares oppositions, l'unanimité s'établit rapidement. On ne contesta guère le caractère exceptionnel, absolument nouveau, et même révolutionnaire de l'entreprise des chemins de fer. — On reconnaît à l'envie que « l'établissement des chemins de fer est une véritable révolution » (1). Et cette idée se retrouve en des expressions diverses : « Les chemins de fer « sont destinés peut-être à changer la face de

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

« l'Europe : c'est une révolution en politique, c'est « une révolution en industrie » (1). Députés et pairs mettent une telle insistance à répéter ce mot de révolution, qu'ils semblent être saisis du progrès soudain et imprévu de l'invention des chemins de fer, et envisager avec crainte les résultats immenses que l'exécution des voies ferrées est susceptible de produire. Crainte d'autant plus profonde, qu'ils aperçoivent, confusément et d'une façon toute générale l'étendue de cette « révolution » qu'ils annoncent avec fracas. Ainsi un orateur, insistant sur ce terme de « révolution » par lui prononcé, cherche à le préciser : « C'est une révolution, dit-il, dans « les habitudes sociales, dans la politique, dans le « commerce » (2). Et un autre orateur dira encore, quelques années plus tard, alors que les discussions réitérées ont dû éclaircir les obscures inductions des premiers législateurs : « On a en vu un de « ces changements profonds, absolus, qui portent « la perturbation dans les habitudes les mieux établies, et déplacent les rapports que le temps et « l'expérience ont formés » (3). Une telle révolution ne peut se produire, sans que ses effets ne se répercutent et ne se prolongent. C'est pourquoi, dès les premiers débats sur les chemins de fer, les esprits

(1) Fould. — Ch. Députés. — M. U. 17 juin 1837.

(2) Comte Jaubert. M. U. 17 juin 1837.

(3) Pétinaud. — Ch. Députés. — M. U. 27 avril 1842.

sont déjà « enclins à les regarder comme les vrais
« symboles de l'avenir industriel, commercial et
« militaire de la France » (1). Ainsi, rien ne peut
échapper à l'influence des chemins de fer. Le déve-
loppement des ressources du pays en dépend.
L'amélioration de l'état matériel et moral des popu-
lations en sera la conséquence. Car, ce mouvement
nouveau, ce mouvement révolutionnaire, qui incite
tous les peuples à sillonner leurs territoires de
voies ferrées innombrables, est un mouvement
puissant et général, qui affecte irrésistiblement
toutes les tendances de la sociabilité.

Mouvement puissant, en vérité, puisque toutes
les nations y cèdent. Ce n'est pas, au reste, un
mouvement spécial, occasionnel. Et dans l'emphase
dont se parent leurs jeunes convictions, les ora-
teurs des deux chambres se prennent à considérer
l'exécution des chemins de fer comme une création
qui doit donner au siècle son caractère original :
« Quelle est, se demande-t-on, la pensée du siècle ?
« celle qui a la puissance d'ébranler les esprits, de
« faire fermenter les imaginations ? Reconnaissons-
« le, Messieurs, nous sommes tous frappés des
« miracles enfantés par les prodigieuses applica-
« tions d'une force nouvelle qui substitue les
« moteurs inanimés aux forces de l'homme, et qui,
« affranchissant ses bras, ne lui demande plus que

(1) Arago. -- Rapport sur projet 1838. M. U. 26 avril 1838.

« l'aide de son intelligence. Après avoir été appli-
« quée à tous les travaux intérieurs des manufac-
« tures, un jour est venu où cette force est sortie
« des ateliers, et s'est offerte aussi pour transpor-
« ter les marchandises qu'elle y avait fabriquées.
« L'application de la vapeur aux transports mari-
« times et terrestres est le grand fait qui domine
« cette époque. » (1)

De cette invention merveilleuse des chemins de fer, on n'attend rien moins que le triomphe des intérêts matériels. Dès lors le débat se complique car l'idée d'intérêts matériels ne se sépare pas de l'idée d'intérêts moraux. Et les orateurs établissent entre eux une concurrence. Evidemment, les chemins de fer seront utiles, donc : « ne dédaignons
« pas ce moyen de richesse, s'il existe ; mais relé-
« guons-le, reléguons les intérêts matériels à la
« place subordonnée et inférieure qui leur convient,
« au-dessous de tout ce qui fait la grandeur, la vie
« morale d'une nation » (2). La phrase appelle la phrase, la déclamation suscite la déclamation.

D'une part, de Gasparin exalte les progrès que les chemins de fer réalisent : « Que l'on ne s'y
« trompe pas, les idées qui, naguère, ont agité les
« hommes les laissent froids aujourd'hui. A quoi
« bon la conquête d'une province à celui qui

(1) De Gasparin. — Rapport Ch. des Pairs. M. U. 24 mai 1842.

(2) De Montalembert. — Ch. Pairs. — M. U. 30 mai 1842.

« veut entrer en jouissance de la terre entière » (1).

D'autre part, Montalembert s'indigne et pose ses conditions : « J'espère bien que la France n'abdicera jamais sa gloire, ses traditions, sa mission dans le monde au point de regarder un chemin de fer comme valant mieux qu'une conquête. » Et mieux encore : « J'espère que jamais le matérialisme ne prédominera au point de faire regarder les communications rapides et à bon marché, comme la première condition de gloire et de bonheur pour un peuple habitué à fixer les regards du monde par d'autres succès » (2).

Et, comme le débat persiste entre les champions de l'idéalisme et des intérêts moraux et les défenseurs des intérêts matériels. Lamartine, mû par un louable désir de conciliation, calcule, avec une aimable incohérence, s'il y a plus ou moins de moralité « dans une pensée de Platon que dans l'invention des machines à vapeur. » (3) Poète, il voit loin, très-loin, — haut, très-haut ; et il affirme que « sous la pensée matérielle se cache une pensée morale profonde, une pensée de développement intellectuel non seulement pour le pays, mais pour l'Europe et pour le genre humain tout

(1) De Gasparin. — Rapport Pairs. — M. U. 24 mai 1842.

(2) De Montalembert, — Ch. Pairs. — M. U. 30 mai 1842.

(3) De Lamartine. — Ch. Députés. — M. U. 11 mai 1842.

« entier » (1). Ce point du débat est, ailleurs, bien précisé ; et son véritable caractère nettement déterminé : « L'alliance des intérêts matériels et des intérêts moraux est le véritable caractère de la civilisation actuelle.... Quel est le vrai résultat des intérêts matériels ? C'est de répandre partout l'aisance, c'est d'élever les classes » (2). C'est en quoi se résume, si je ne me trompe, la philosophie des chemins de fer, telle qu'elle a été présentée par les orateurs parlementaires. — En définitive, dans l'esprit des législateurs, la création des chemins de fer aura une portée considérable presque incalculable. Les chemins de fer imprimeront aux progrès matériels, dans toute leur diversité, une impulsion extraordinaire ; et, tous les éléments du progrès étant inséparables, les intérêts moraux recevront, eux aussi, une satisfaction de plus en plus complète.

Mais les intérêts matériels sont multiples : et le terme même « intérêts matériels » est complexe. Aussi bien, les législateurs cherchent à en définir la signification, et ainsi, à dégager de toute incertitude le rôle effectif des chemins de fer. Et leurs efforts, dans la série des discussions générales qu'ils entreprirent, tendirent à distinguer quel pourrait être, d'une façon générale, le rôle économique, même le rôle politique et social des che-

(1) De Lamartine. — Ch. Députés. — M. U. 11 mai 1842.

(2) Duchâtel. — Min. intérieur. Ch. Pairs. M. U. 2 juin 1842.

mins de fer. Pour cela, il ne pouvait être de point de départ plus ferme qu'une définition rigoureuse des « chemins de fer ». Et les orateurs tâchent à l'établir.

Les chemins de fer sont un moyen de transport, c'est le premier terme, indiscuté de la définition. — Mais dès qu'on veut préciser, éclatent les divergences. — Effectivement, les chemins de fer ne peuvent présenter d'utilité véritable que, si, indépendamment des services qu'ils sont aptes à rendre par eux-mêmes ; ils ne nuisent pas aux moyens de transport précédemment créés. Bref, il s'agit de faire un départ exact entre l'utilité des voies navigables, dont les canaux sont les principales et l'utilité des voies ferrées. Entre ces deux catégories de voies, doivent se partager les transports à effectuer. — Par conséquent, chacun s'efforce de délimiter ; *théoriquement* — les services qui seront plus spécialement demandés aux voies ferrées, c'est bien le but que Berryer veut atteindre, en indiquant la nature propre des chemins de fer considérés comme instruments de transports : « Il
« ne faut pas parler de chemins de fer, mais de
« chemins à vapeur ; c'est-là qu'est la puissance et
« l'immense avantage de ces chemins. Ces chemins
« ne doivent pas être considérés comme un moyen
« de transport à meilleur marché, mais comme
« un moyen de vitesse. » (1) Donc, la division des

(1) Berryer — Chambre des Députés — M. U. 9 Mai 1838.

transports s'accomplit d'elle-même entre les chemins de fer et les voies navigables. — Aux voies ferrées reviennent les transports qui exigent de la rapidité : transports des voyageurs — et aussi des marchandises de prix, en somme, des produits manufacturés. — Aux canaux les transports des marchandises, pour lesquelles la vitesse n'est pas indispensable. Ce sont surtout les matières premières de peu de valeur. — Cette utilité, spéciale et persistante des canaux n'échappe pas — *en fait* — aux promoteurs de l'exécution des voies ferrées : « on pourrait peut-être craindre que les chemins « de fer ne formassent une concurrence nuisible à « nos canaux, et n'en diminuassent les produits ; « mais cette objection tombe dès qu'on fait remar- « quer que, de tous les transports, celui par eau « est le moins coûteux. Les chemins de fer, en « général, serviront principalement au transport « des voyageurs, puisque, s'ils sont bien faits, ils « sont seuls dans le cas de permettre de circuler « avec la plus grande vitesse et le plus d'économie, « et que, plus la civilisation se développe plus le « besoin de circulation rapide devient impé- « rieux. » (1) Par suite, les membres des deux chambres acceptent cette conclusion que, loin de

(1) de Bérigny — Chambre des Députés. M. U. 25 Mai 1833. Rapport pour projet ouvrant crédit pour études de chemins de fer.

se nuire, les chemins de fer et les canaux contribuent mutuellement à leur réciproque prospérité, en accomplissant, les uns et les autres, le rôle naturel qui leur est dévolu.

Ainsi déterminé le rôle des chemins de fer considérés comme moyen de transport, il semble bien qu'on ait facilité la délimitation de leur rôle économique proprement dit. Car, dans le domaine économique, rien n'est indifférent à la rapidité et à l'économie des transports ; l'agriculture pas plus que l'industrie, le commerce moins encore que l'industrie. — Cependant telle est l'incertitude des orateurs, qui pénètrent au cœur de la discussion du rôle économique des voies ferrées, que les questions qui s'y réfèrent sont indiquées plutôt que tranchées. Sans doute, grâce aux projets particuliers tendant à la création de telle ou telle ligne, les représentants des territoires intéressés étudient avec compétence dans des discussions de détail prolongées, les avantages ou les inconvénients « économiques » des tracés proposés. Mais ces opinions fragmentaires, se coordonnent difficilement en idées générales. Reposant peu sur des observations pratiques, mais appuyées sur des prévisions incertaines, les conceptions sur le rôle économique des voies ferrées se font exclusives et absolues. Elles restent imprécises et incomplètes.

Incontestablement, les transformations qui résulteront dans les groupements économiques, des

directions imprimées aux chemins de fer, sont indiquées avec lucidité : « Avez-vous bien prévu
 « ce qui résultera du rapprochement de certaines
 « grande villes, de la capitale, au détriment de
 « certaines autres ? Vous allez changer toutes les
 « conditions topographiques de ce pays. Vous allez
 « faire que les bassins d'approvisionnements,
 « donnés par la nature, à certains ports de
 « l'Océan et de la Méditerranée « vont être pro-
 « fondément modifiés. Tel port, tel centre de
 « production, qui a son rayon limité « par la
 « nature et par ses voies navigables à proximité,
 « va se trouver, subitement par le pouvoir
 « des chemins de fer, féériquement rapproché du
 « grand centre de consommation parisien, et tel
 « autre en va être éloigné d'autant. Avez-vous bien
 « calculé.... tous les effets imprévus de ces
 « substitutions ? (1). Voilà qui est net.

Mais, si je recherche quelle relation on établit entre l'exécution des chemins de fer et les progrès de l'agriculture. Je trouve seulement une dérogation de l'influence des voies ferrées, à cet égard. « On oublie trop que nous sommes une
 « nation d'agriculteurs plus que d'industriels. Je
 « ne crois pas à cette grande utilité des chemins
 « de fer pour l'agriculture.... » (2)

(1) Billault — Chambré des Députés. M. U. 11 Mai 1842.

(2) d'Angeville — Chambre des Députés . M. U. 11 Mai 1842.

En ce qui concerne les intérêts de l'industrie, que l'on semble opposer ici aux intérêts de l'agriculture, l'idée suivante jaillit seule des discours prononcés : « Si dans toutes les industries existantes, la concurrence est devenue trop grande ; si on produit trop, et si l'état de pléthore est devenu, en quelque sorte, l'état normal, il ne faut pas refuser aux capitaux et à l'industrie les chemins de fer, ce nouvel élément qui s'offre pour-eux. » (1) Au surplus, les autres avantages, que l'on paraît attendre pour l'industrie de l'exécution des voies ferrées se rattachent tous à cette idée précédemment exprimée, à savoir que : les chemins de fer sont des moyens de transport commodes et rapides. Grâce à ce mouvement des chemins de fer, les prix de vente seront diminués, donc la consommation augmentera ; et, par conséquent, la production industrielle s'accroîtra. Et vraiment, l'argumentation, pour rester dans les généralités, ne manque pas de justesse.

Mais, au moins, l'intérêt du commerce a-t-il été plus complètement mis en lumière ? — On est unanime à constater que, si « des intérêts de premier ordre sont engagés dans la question des chemins de fer » il faut ranger parmi eux « ceux qui s'attachent d'une part au mouvement des échanges à l'intérieur, d'autre part au commerce avec

(1) V. Grandin. —^a Chambre des Députés. — M. U. 6 mai 1842.

« l'étranger. » (1) Les chemins de fer activant la circulation, activeront les échanges : voilà pour le commerce intérieur. — Voici pour le commerce extérieur ; celui-ci bénéficiera d'abord des mêmes avantages que le commerce intérieur. — Mais, ensuite, il n'est pas douteux que la prospérité commerciale de la France ne s'accroisse par le passage sur le territoire français des produits, venant de l'étranger pour aller à l'étranger, — par le transit. Le nombre, la direction — et si je puis dire, l'orientation des voies ferrées faciliteront le transit. On reconnaît l'importance du transit ; on en discute la nature et les proportions : « Je dis que l'établissement des grandes voies de communication d'une extrémité de la France à l'autre affecte essentiellement la disposition de l'étranger à traverser le territoire français et à se porter dans les ports de France par le territoire français, plutôt que vers les ports étrangers. Je dis que cette question ne s'applique pas seulement aux matières qui entrent pour sortir comme elles sont venues, mais qu'elle s'applique d'une manière bien plus importante encore aux matières qui reçoivent à leur passage le travail français et qui vont faire concurrence avec le travail étranger quand elles arrivent à l'état de matières fabriquées. » (2)

(1) Magnier de Maisonneuve. — Chambre des Députés. — M. U. 26 avril 1842.

(2) Berryer. — Ch. Députés. — M. U. 27 avril 1842.

La question des éléments constitutifs du transit est délicate ; elle demeure irrésolue. — Toutefois, poussant plus loin l'examen de cette question, capitale pour les progrès du commerce de la France avec l'étranger, le Parlement cherche à déterminer les directions les plus favorables au transit. Et la France lui apparaît essentiellement destinée à devenir le lieu d'un transit considérable « soit de « l'Océan et de la Méditerranée sur les provinces « de l'Allemagne, sur la Suisse et l'Italie ; soit de la « Méditerranée sur l'Océan et réciproquement » (1).

Tels sont, en termes brefs, les éléments que les discussions générales apportent à la fixation du rôle économique des chemins de fer ; éléments peu nombreux, vagues et que l'on peut juger insuffisants. — Il n'est pas permis cependant de s'étonner de cette insuffisance, les orateurs, ayant, pour fonder leurs opinions, peu de faits précis et d'observations nettes, appuient toute leur argumentation sur des considérations théoriques. Et ces considérations elles-mêmes découlent de l'examen de la nature des chemins de fer. Les chemins de fer sont des instruments de transports ; voilà la conception initiale sur laquelle on se repose pour énumérer les avantages que recevront par les voies ferrées ; l'agriculture, l'industrie, le commerce. Fondement large et inconsistant, déductions hasardées et fragiles.

(1) Exposé des motifs. — M. U. 15 février 1838.

Du moins si ces questions économiques sont, en réalité, des questions de fait que les orateurs pouvaient alors à peine discuter ; ils se firent forts de prévoir l'action politique et sociale que les chemins de fer ne manqueraient pas d'exercer, soit à l'intérieur de la France, soit parmi toutes les nations qu'ils reliaient les unes avec les autres. Partout l'unité, donc l'union de chaque peuple et de tous les peuples ; tel est le résultat qu'il est dans la nature intrinsèque des chemins de fer d'amener peu à peu. Et les conceptions théoriques enrichissent beaucoup cette idée première.

En effet, constatant tout d'abord et avec raison que « les chemins de fer créent pour les hommes « et pour les choses une rapidité de circulation « jusqu'alors inconnue, qu'ils portent du centre aux « extrémités le mouvement et la vie, et que les « extrémités, à leur tour, renvoient au cœur de « l'Etat le mouvement et la vie qu'elles en ont « reçus » (1), les législateurs en concluent nécessairement que « plus un Etat est vaste, plus la conférence est éloignée du centre... plus il y a « de différences de climats, d'habitudes, de dialectes, et plus tous les moyens de rapprocher les « parties entre elles, de les concentrer, de les resserrer par un lien commun, sont précieux » (2).

(1) Exposé des motifs. — M. U. 15 février 1838.

(2) Rossi. — Ch. Pairs. — M. U. 1^{er} juin 1842.

Dans ces conditions, et, l'unification des différentes parties de la France étant le but à atteindre, n'est-il pas évident que « rien ne peut y contribuer plus « activement que les grandes lignes de fer, ces mer- « veilleuses voies de communication qui, par la « rapidité du voyage, engagent à se mêler et à con- « fondre les produits de leur territoire et de leur « travail » (1). On est donc très assuré que l'exécution des voies ferrées réalisera décidément « cette « unité nationale qu'organisèrent, il y a cinquante « ans, les travaux de l'assemblée constituante, et « que nos lois, nos mœurs, nos usages contribuent, « de jour en jour, à fortifier » (2). C'est, en vérité, un merveilleux résultat et d'un prix inestimable ; il faut aux législateurs pour que, dès maintenant, ils le prévoient, une bien grande perspicacité. — Au reste, en ces matières, leur perspicacité est sans bornes. Et, de très loin, ils aperçoivent l'unité des peuples qui s'établit : « J'ai dit que les che- « mins de fer allaient changer les relations « des Etats entre eux. Il se formera de ces chemins « que j'appellerai des chemins internationaux » (3). Avec moins d'assurance et plus de précision, Arago exprime la même idée : « Nous sentons très bien « ce que l'humanité ; ce que la civilisation peuvent

(1) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 27 mai 1837.

(2) Dufaure. — Rapport Ch. Députés.

(3) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

« attendre de ces moyens de transport, commodes,
« économiques, rapides qui rapprocheront, qui uni-
« ront les peuples, ou devant lesquels, du moins,
« s'affaibliront les haines nationales, les préjugés
« qui durant tant de siècles ont été si cruellement
« exploités » (1). On s'efforce même de pronostiquer
plus spécialement cette union prochaine pour la
Belgique et l'Espagne ; des considérations de poli-
tique sentimentale suscitent ces pronostics, et je ne
veux pas décider si elles en fortifient ou en affai-
blissent la valeur (2).

Ainsi, profonde et presque générale est la confiance
en l'influence des chemins de fer sur la vie même
des sociétés. Et on ne songe pas à déterminer plus
exactement l'étendue de cette influence, politique et
sociale.

La préciser, ce serait la diminuer ! Or, chacun est
plus ou moins animé de la conviction enthousiaste
avec laquelle Proud'hon proclame, quelque part :
« Le chemin de fer est avant tout humanitaire et
« cosmopolite : qualités qu'il tient précisément de
« la permanence et de la rapidité de son action » (3).
Quelles que soient les exagérations de cette con-

(1) Arago. — Rapport Ch. Députés. M. U. 26 avril 1838.

(2) A consulter. — Martin du Nord. M. U. 8 mai 1838.

— Lamartine. M. U. 10 mai 1838.

— De Salvandy. M. U. 2 mai 1842.

(3) Journal des Economistes 1845.

fiance, personne ne doute que l'exécution des chemins de fer ne doive contribuer puissamment à l'accomplissement de l'unité de la France, et au rapprochement des peuples. C'est pourquoi, les avantages économiques des chemins de fer qui sont, je le veux bien, mal analysés dans les discussions générales, s'unissant dans la pensée des législateurs à leurs avantages politiques et sociaux (conçus comme très généraux, partant peu définissables, mais d'autant plus considérables), la conclusion qui s'impose au Parlement est celle-ci : en France, l'exécution des chemins de fer est utile, — *utile* incontestablement.

§ II. — Urgence de l'exécution des chemins de fer.

De la seule discussion des avantages généraux et théoriques des chemins de fer, l'utilité de leur exécution ressort clairement, mais cette exécution n'est pas, pour cela, immédiatement imposée. Aussi bien, les arguments très généraux, jusqu'ici présentés se fortifient, dans les discussions successives ouvertes au Parlement, d'arguments comparatifs, tirés — les uns de la nécessité où se trouve la France de ne pas se laisser distancer par les nations européennes — les autres tirés de la nécessité pour la France d'avoir à sa disposition les moyens les plus efficaces pour soutenir les guerres que l'avenir réserve. — De telles considérations, que surexcite

l'amour-propre national, agissent puissamment sur l'esprit des législateurs, et leur font apercevoir *l'urgence* de plus en plus pressante de l'exécution des voies ferrées.

Ce n'est pas qu'on apporte à la tribune, sur les progrès réalisés par les nations étrangères dans la construction des chemins de fer, des considérations particulièrement précises. Mais il suffit que les moindres indications soient données, pour qu'aussitôt, se soulève le sentiment patriotique, lequel à son tour émeut chez tous les orateurs, le désir de contribuer, pour leur part, à l'accomplissement d'une œuvre nationale. De la sorte, les discours s'allongent et se prolongent les discussions. — En présence des travaux exécutés ou projetés dans les pays étrangers, la construction des voies ferrées devient, en France, indispensable. Car, qu'on y prenne garde, les chemins de fer, si rapidement construits à l'étranger, y sont méthodiquement construits. Et les orateurs dévoilent l'ordonnance logique de ces entreprises : « On y voit d'abord la proclamation légale du système tout entier ; afin que
« chacun y trouve sa part ; puis, quelques sections
« partant de la Capitale et la réunissant à une ville,
« puis d'autres sections ensuite continuant les premières et, toujours, faisant la réunion de deux
« villes assez importantes pour qu'il y ait circulation immédiate du revenu du capital employé. » (1)

(1) Général Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

Quand on a vu tout cela, on n'a pas encore tout vu. En effet : « Plus on examine la combinaison du réseau
« des chemins de fer étrangers, plus on y décou-
« vre l'intelligence de tous les besoins de la stratégie
« militaire et de la stratégie commerciale ; le but
« habilement poursuivi de changer, de déplacer
« les habitudes du commerce européen, de le diriger
« vers des points où sa concentration est avantageuse
« à l'étranger ; et désavantageuse pour nous » (1).
Tout cela est bien grave et cela fait beaucoup de
stratégie ; — mais des conséquences plus directe-
ment désastreuses, sont encore à prévoir ; « Ce qui
« nous menace, c'est cette communication à laquelle
« on travaille sans relâche entre le Danube et le
« Bas-Rhin : elle ira de la Bavière à Mayence, de
« sorte que cette grande ligne depuis si longtemps
« espérée par la France et par une partie de l'Alle-
« magne, cette ligne du Havre à Paris, à Strasbourg
« et au Danube, sera primée par une ligne qui se
« fait maintenant hors de France ; et nous serons
« déshérités, dépouillés d'une circulation immense
« qui doit un jour être celle de l'Europe entiè-
« re » (2). Au surplus, quand bien même les lignes
de chemins de fer, construites dans les contrées
voisines, ne nous seraient pas particulièrement nui-
sibles, n'est-il pas de l'intérêt essentiel de la France,

(1) Schauenburg. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

(2) Colonel Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

de ne pas se créer d'infériorité et d'opposer des forces égales aux forces vives que les chemins de fer, qu'elles ont exécutés, donnent aux nations européennes.

Et vraiment : « Il est temps de marcher à la vue
 « des travaux accomplis de l'autre côté du Rhin,
 « Avant cinq ans, les principales capitales de l'Alle-
 « magne vont être reliées par les chemins de fer.
 « Hambourg, entrepôt de l'Angleterre sur la mer du
 « Nord, Stettin sur la Baltique, Francfort seront
 « bientôt reliés avec Trieste sur l'Adriatique. A
 « cette triple voie de transit du nord au midi, l'Alle-
 « magne joindra deux voies de transit d'Occident
 « en Orient. Avant cinq ans, la Belgique ne sera
 « plus qu'à vingt-quatre heures de Berlin. La lisière
 « de ce vaste système atteindra, avec toutes ses
 « conséquences politiques et commerciales, la Hol-
 « lande, la Suisse et le Danemarck. La confédération
 « aura établi, dans une direction parallèle au Rhin,
 « une vaste ligne de fer, qui sera le front de bandière
 « de toutes les forces fédérales. D'autres lignes per-
 « pendiculaires viendront également aboutir au
 « Rhin. . . . L'Autriche, le Hanovre, la Bavière, le
 « pays de Bade ont mis à la charge de l'Etat les
 « lignes de fer, dont ils ont voulu doter le commerce,
 « l'industrie et l'agriculture » (1). Plus précises, les
 indications sont plus menaçantes. La Belgique et

(1) Victor Grandin. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

l'Allemagne apparaissent surtout redoutables; encore que, en ce qui concerne l'Allemagne, Thiers s'efforce de modérer les craintes : « L'Allemagne, dit-il, « croit qu'elle est couverte de chemins de fer.... « (rires), et vous le croyez aussi. Cette rivalité « étrangère, on en a parlé ici sans une connaissance « exacte des faits.... On a fait des chemins de « fer en Allemagne; mais on n'en a pas beaucoup « plus fait qu'en France » (1). Et cette assertion est appuyée sur des faits. — Au reste, si l'on n'invoque pas l'exemple de l'Angleterre, c'est uniquement parce que sa situation territoriale est toute spéciale, et que, d'autre part, il est admis que l'Angleterre est le pays d'Europe le mieux pourvu de voies ferrées. — Toujours est-il que la nécessité de protéger l'intérêt national, menacé par les progrès concurrents des nations européennes, excite les législateurs à hâter l'exécution des chemins de fer.

Cette considération d'intérêt national est, comme je l'ai dit, complexe. Les voies ferrées ne sont pas simplement un moyen, un instrument de progrès économique et même politique ou social; elles peuvent aussi permettre à la France de combattre ses ennemis avec des chances de succès plus nombreuses. Eléments de paix, les chemins de fer peuvent être un instrument de guerre. — Cette dernière application de leur utilité, qui est exception-

(1) Thiers. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

nelle, paraît néanmoins précieuse. On ne peut pas, on ne doit pas non plus la négliger. — En elle-même, la question de savoir si les chemins de fer sont véritablement susceptibles de présenter un intérêt stratégique, ne soulève guère de contestations. Chacun sait ou croit savoir que : « pour être
« stratégique, un chemin de fer doit être disposé de
« manière à servir le plus longtemps possible pour
« la guerre ; c'est l'axiome dont il faut déduire
« toutes les conséquences » (1).

Par conséquent, ce souci de l'intérêt stratégique doit peser gravement dans la détermination des lignes à construire, et de la direction à leur imprimer, car : « pour la guerre offensive, un chemin de
« fer aboutissant perpendiculairement, ou par la
« ligne la plus courte, à la frontière qui doit servir
« de base d'opération, est le chemin le plus stratégique ; il porte dans le temps le plus court possible, à l'armée qui opère au-delà des frontières,
« les approvisionnements, les munitions, les ren-
« forts dont elle a besoin ; il remplit parfaitement
« son office » (2). On se laisse facilement abuser sur l'étendue des services stratégiques que rendront les chemins de fer. A peine convient-on avec Arago que, « les chemins de fer dans un certain
« rayon à partir des frontières, ne serviront qu'au

(1) Larabit. — Ch. Députés. M. U. 29 avril 1842.

(2) Larabit. — Ch. Députés. M. U. 29 avril 1842.

« début d'une guerre » (1) parce que les exigences de l'attaque ou de la défense devront nécessairement entraîner la destruction des lignes susceptibles d'être utilisées par les ennemis. Naturellement, Arago est encore moins suivi lorsqu'il s'efforce de réduire l'utilité militaire des voies ferrées aux proportions que voici : « Militairement parlant, un « des avantages les plus immédiats et les plus prochains des chemins de fer sera une diminution « considérable dans les frais qu'occasionnent les « changements de garnison. Il en résultera aussi « qu'une partie de la population pourra être affranchie de la rude servitude des logements militaires. « Nous verrons cependant, à l'usage, si nos généraux « ne décideront pas en définitive que les transports en wagon auraient pour effet d'efféminer les troupes et de leur faire perdre cette faculté « des grandes marches qui a joué un rôle si important dans les triomphes de nos armées » (2). Cette ironie un peu laborieuse ne pénètre pas. C'est que, cette question militaire, stratégique, sur le côté technique et vraiment pratique de laquelle les esprits étaient mal avertis, touchait de trop près à la sécurité, à la défense de la patrie. Elle éveillait un sentiment unanime de patriotisme ; les arguments ne pouvaient sur lui avoir aucune prise.

(1) Arago. — Rapport à Ch. Députés. M. U. 26 avril 1838.

(2) Arago. — Rapport à Ch. Députés. M. U. 26 avril 1838.

Et je crois bien, que, en définitive, ce fut cette considération sentimentale d'intérêt stratégique, s'ajoutant à la considération sentimentale de la supériorité de la France sur les autres nations, qui activa le vote des projets présentés, en faisant éclater aux yeux de tous, l'urgence de l'exécution des voies ferrées. — Du reste, il faut avouer que, malgré cette urgence constatée, l'exécution des chemins de fer subit des retards et des renvois. — Dès 1837, en présence des progrès accomplis par les Etats d'Europe, un député s'écriait, mais en vain : « Voilà messieurs ce qui se fait près de
« nous, voilà ce qui se fait contre nous, pendant
« que toute votre attention s'épuise à des contro-
« verses parlementaires » (1). Ces objurgations n'amenèrent pas alors de résultats. En 1838, Berryer proclamait encore, non moins énergiquement et non moins inutilement que « on ne pouvait se séparer
« sans voter quelque chose sur les chemins de fer. » Quatre ans plus tard seulement, en 1842, un débat général s'ouvrit de nouveau, qui, dominé par le caractère d'urgence de plus en plus prononcé de la construction des chemins de fer, aboutit enfin au vote d'une loi générale. C'est la loi du 11 Juin 1842.

(1) Colonel Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

CHAPITRE II

CONCEPTION DU PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER

Utilité, urgence de l'exécution des chemins de fer : la conclusion de chaque discussion générale est telle. Il s'agit donc d'organiser l'exécution. — Les discussions générales posent également — et à chaque moment où elles s'ouvrent : 1837, 1838, 1842 les principes de cette organisation. Les discussions se reproduisant, les principes s'assurent, se fixent davantage; et la loi de 1842 qui consacre, comme nous l'avons vu, l'utilité et l'urgence des chemins de fer, détermine aussi la méthode, le plan d'exécution.

A ce point de vue, deux catégories d'arguments se répondent : — les uns qui concluent à la nécessité de classer les lignes, que le gouvernement se propose d'exécuter, en un réseau définitif ; — les autres qui tendent, au contraire, à laisser le choix des lignes de fer subordonné aux exigences des

lieux et des temps, mais à hâter l'exécution de l'une d'entre elles qui paraîtrait la plus nécessaire. Donc, deux systèmes : le système du classement en réseau ; — le système des lignes indépendantes. — Je n'ai pas à énumérer ici les conclusions effectives auxquelles chaque discussion aboutit, mais à dégager de ces efforts réitérés pour arriver au meilleur plan d'exécution des lignes, les divers arguments qui, soutenus et combattus, devaient amener, par la loi du 11 juin 1842, le vote d'un réseau de chemin de fer.

I.

Comment naquit l'idée même d'un réseau ? Elle fut la conséquence inévitable du changement qui pendant les premières années du règne de Louis-Philippe, s'était accompli dans les esprits touchant le rôle des chemins de fer. — Les intérêts particuliers, attachés à ces entreprises, s'unissant pour constituer un intérêt général, il était naturel que les entreprises particulières se coordonnassent en une entreprise générale ; donc nécessaire que le législateur conçût et exprimât l'idée générale directrice de l'exécution de cette entreprise. — Au surplus, le législateur avait un exemple, disons un principe historique de détermination méthodique des travaux de chemins de fer à effectuer : « Aujourd'hui, nous nous trouvons dans la même situation

« à l'égard des chemins de fer, que nos devanciers
 « au sujet des routes de terre et des canaux. Dans
 « les trois cas, on commence par quelques tra-
 « vaux isolés qui font juger de l'utilité des entre-
 « prises, des difficultés qui y sont attachées, des
 « dépenses qu'elles exigent. On acquiert ainsi de
 « l'expérience pour faire mieux. Puis, le législateur
 « sent le besoin d'étendre, de généraliser le bien-
 « fait ; il propose un système, il trace un réseau. »
 (1). — D'autre part, les avantages d'un classement
 des lignes en réseau se présentaient d'eux-
 mêmes sous une double apparence : théorique,
 car « les idées d'ensemble arrêtées dès aujour-
 « d'hui auront toujours cet heureux résultat d'em-
 « pêcher les forces productives de la France de
 « s'épuiser dans des efforts isolés et sans but bien
 « marqués à l'avance » (2). C'est la détermination
 du but : — pratique ; en effet. « Ce classement im-
 « prime un tel caractère à chacune des lignes clas-
 « sées que, dès ce moment, l'Etat est obligé de les
 « faire tôt ou tard, aussitôt qu'il le pourra, sans
 « compromettre d'autres services aussi utiles ou
 « plus nécessaires » (3). C'est l'appropriation des
 moyens au but. — Puis, le classement définitif des
 lignes en réseaux n'est-il pas le procédé le plus

(1) De Gasparin. — Rapport Ch. Pairs. M. U. 24 mai 1842.

(2) Exposé des motifs. M. U. 15 février 1838.

(3) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 19 avril 1842.

efficace pour anéantir toute lutte entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, — et, si on ne peut les harmoniser, ôter du moins tout prétexte aux retards que ces rivalités prolongées ne manqueraient pas de susciter dans l'accomplissement des travaux projetés. Problème délicat, très délicat ; et vraiment, « C'est une grande question que « la distinction de l'intérêt général d'avec les intérêts particuliers. Il n'y a pas d'intérêts généraux « quine puissent se résoudre en une masse d'intérêts « privés ; et il y a bien peu d'intérêts particuliers, qui « ne puissent, si on leur laisse l'élément du temps, « se présenter avec l'apparence de l'intérêt général » (1). Dès lors, le débat est ouvert entre les partisans du réseau et les partisans des lignes indépendantes ; les uns et les autres se proposant — à ce qu'il paraît —, d'indiquer la solution la plus avantageuse à l'intérêt général de la France.

II

En faveur du classement des chemins de fer en réseau, des arguments nombreux et absolus sont apportés. — En premier lieu, un argument tout exceptionnel que je donne pour ce qu'il vaut : peu de chose. Certains pensent faire sortir de la nature

(1) Rossi. — Ch. des Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

même du régime gouvernemental la nécessité de la détermination d'un réseau. Et ils disent : « Notre « gouvernement est un gouvernement de discussion « et de transaction entre les éléments divers qui, « par leur rapprochement, forment notre grande « unité nationale. Or, un gouvernement de cette « nature ne peut pas, comme le pourrait un gouvernement absolu, dire au pays : Avec le fonds « commun, je vais accomplir une grande révolution « commerciale exclusivement au profit d'une petite « partie de l'empire ; je m'occuperai du reste dans « dix, vingt, trente, quarante ans ! » (1)... Dans le régime représentatif, « sous lequel nous avons le bonheur de vivre » (2), l'intérêt général n'est que la conciliation de tous les intérêts particuliers. Il en résulte qu'on n'assurera le triomphe de l'intérêt général qu'en accordant ou en promettant, à tous les intérêts particuliers, satisfaction. Cette satisfaction, la détermination d'un réseau la promet, si elle ne l'accorde. En effet, un réseau, quelles que soient ses proportions — et je n'ai pas à dire ici qu'elles elles seront, en définitive — répartira sur un certain nombre de points du territoire les bienfaits que l'on attend de l'exécution des chemins de fer. — Aussi bien, cet argument est fortifié par d'autres, qui n'ont point la même origine, mais qui

(1) Rossi. — Ch. des Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

(2) Rossi. — Ch. des Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

sont, entre eux, solidement groupés. — J'ai dit que l'on considérait les chemins de fer comme des instruments de transports utiles, parce qu'il était dans leur nature intrinsèque d'activer le mouvement des échanges, donc de favoriser le commerce intérieur ou extérieur, — et aussi parce qu'ils pouvaient être des ressources militaires, stratégiques. — Si, théoriquement, les chemins de fer sont susceptibles de présenter ces divers avantages, le but du législateur est d'assurer, de multiplier pratiquement ces avantages par une habile ordonnance des voies ferrées. C'est pourquoi, les défenseurs du réseau, comme les défenseurs des lignes indépendantes, s'efforcent de démontrer que le système du classement des lignes en réseau peut seul réaliser les progrès économiques et militaires que les chemins de fer permettent d'espérer — ou bien que le système des lignes indépendantes a la vertu exclusive d'engendrer ces miracles.

Effectivement, et tout d'abord, il faut bien que la direction des lignes de fer soit appropriée à la conformation géographique du territoire. Ces lignes étant des routes commerciales, il importe qu'elles favorisent également les relations du commerce extérieur et les relations du commerce intérieur. — Et l'on s'accorde à reconnaître que « le commerce « extérieur devra plutôt influencer sur le classement « et que le commerce intérieur devra surtout influencer

« sur le tracé » (1). En d'autres termes, le souci du commerce extérieur s'exercera principalement sur la détermination des points extrêmes de départ et d'aboutissement des lignes; — la préoccupation du commerce intérieur en règlera les déviations. — Et d'un côté, on s'efforce d'assurer, dans les conditions les plus satisfaisantes, le transit entre l'Océan et la Méditerranée, le transit de ces deux mers sur l'Allemagne, la Suisse et l'Italie; et même le transit du Levant et des Indes vers l'Angleterre et les pays du nord. N'est-ce pas dire que vers chacun de ces pays-frontières des lignes aboutiront — et que le classement en réseau devra en prévoir l'exécution, en prévoyant aussi le raccord de ces lignes nationales avec les lignes étrangères déjà exécutées.

D'un autre côté, on ne méconnaît pas la nécessité d'établir l'harmonie des services entre les voies ferrées et les voies navigables; et, dans la détermination du réseau de 1838 ou de 1842, éclate l'effort accompli pour créer — des chemins de fer parallèles aux canaux; ces deux catégories de route, devant se fortifier, — ou des voies ferrées perpendiculaires aux canaux; les unes s'ajoutant aux autres et les suppléant. — En outre, l'intérêt stratégique est aussi satisfait; puisque, par suite des exigences commerciales, les voies ferrées aboutissent aux frontières et favorisent ainsi, en temps de

(1) Talabot. — Ch. Députés. 28 avril 1842.

paix comme en temps de guerre, de rapides mouvements de troupes.

Au surplus, et pour amener pratiquement les résultats que fait espérer le classement en réseau, les orateurs s'avisent de fixer quelques règles d'exécution — applicables, mais très générales. — Et d'abord, si l'on veut attirer à travers la France le passage des marchandises ou des voyageurs qui, venant de l'étranger, s'y rendent, il faut que les transports en France soient, à la fois, très rapides et peu coûteux. Il sera donc obligatoire que les grandes lignes de transit soient aussi courtes, que leur tracé soit aussi direct que possible. Conséquemment, certains législateurs réclameront, par exemple, que soient beaucoup abrégés les détours de la ligne qui unira Marseille à la frontière septentrionale de la France — (1). Mais, en face de ces intérêts pressants du transit international, et, presque en contradiction avec eux, s'élèvent les intérêts du commerce intérieur. — Sans doute, il est bon que les grandes lignes, traversant la France, présentent des sinuosités très restreintes ; cependant, on ne peut laisser de côté les grands centres de population agglomérée, situés à des distances relativement faibles du tracé le plus direct ; car, on enlèverait, à ces voies un élément de trafic et de bénéfices, — à ces centres de population, un instrument de

(1) Voir Berryer. — Ch. Députés. M. U. 29 avril 1842.

transport et de richesse. — D'autre part, il est indispensable de faciliter aux points terminaux, le raccord des lignes françaises avec les lignes étrangères déjà exécutées, quelque soit leur point d'aboutissement. Néanmoins, ne doit-on pas, par-dessus tout, se préoccuper que les lignes françaises aboutissent à de grandes villes françaises; afin que, non seulement ces villes, mais encore toute la région, qui se trouve en communauté d'intérêts avec elles, bénéficient des avantages des chemins de fer. — Et ce n'est pas tout. Il est, en outre, essentiellement intéressant que les lignes, classées en réseau, soient réparties avec exactitude, parmi le territoire tout entier. Car, comme le dit Lamartine : « Qu'est-ce que la France, géographiquement ?
 « La France n'est pas une ligne droite, la France
 « est un centre et une circonférence. Cela suppose
 « des rayons. Chacun de ces rayons a un droit
 « égal, aux yeux du gouvernement et du législa-
 « teur, à être parcouru, relié, desservi, car chacun
 « de ces rayons concourt également à former la
 « belle unité française... » (1). Par conséquent — et, pour continuer le même expédient de langage — qu'on ne fasse pas un angle tout à fait ouvert entre deux lignes, un angle tout à fait fermé entre deux autres. A laisser dépourvus de chemins de fer de vastes espaces, à laisser subsister dans la réparti-

(1) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1842.

tion des lignes des lacunes considérables, on causerait aux contrées ainsi déshéritées un double dommage ; on les priverait des avantages propres du chemin de fer ; ce serait grave ; — et, la création de lignes, trop lointaines mais cependant trop proches, « en produisant un immense déplacement d'affaires » (1) ruinerait peu à peu, au profit des autres, les pays non traversés ; ce serait pire. Tel est l'inconvénient que signale avec beaucoup de netteté, à propos du réseau de 1842, certain orateur : « Tout
« le vaste espace renfermé entre la Loire et la
« Manche, d'une part — entre la Seine et l'Océan,
« de l'autre — espace qui comprend dix départe-
« ments ; une grande partie de la Normandie,
« toute la Bretagne, toute la province du Maine et
« une grande partie de la Beauce restent complète-
« ment en dehors des chemins de fer proposés » (2). Et il ajoute : « C'est un vice considérable de la loi » (3) Vice initial, vice profond ! Le créer, c'est oublier « le
« grand principe de l'unité française qui, développé
« par notre centralisation, prête aux faibles l'aide
« des forts et a pour but, éloigné mais constant, de
« créer entre les différentes parties du pays une
« égalité de bien-être » (4). Vice d'autant plus profond que les promoteurs de la détermination d'un

(1) Ducauret. — Ch. Députés. M. U. 4 mai 1842.

(2) De Noailles. — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

(3) De Noailles. — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

(4) De Gasparin. — Rapport Pairs. 24 mai 1842.

réseau d'après une vue méthodique et d'ensemble ont précisément pour but « que les premières lignes « qui seront tracées, satisfaisant aux besoins « reconnus les plus pressants, le soient dans « la prévision des autres voies que l'on pourra « y rattacher plus tard » (1). Ainsi, les législateurs qui veulent classer les lignes en réseau, prétendent créer, si je puis dire, une certaine solidarité entre toutes ces lignes ; et, conséquemment, un échange de services entre toutes les contrées que ces lignes traverseront.

Aussi bien, c'est uniquement par l'application de ces principes directeurs du classement qu'ils pensent obtenir « cet immense résultat de la fécondation générale de toutes les parties du territoire » (2). Et ce sont réellement ces principes qui, malgré certaines déficiences comme celles plus haut signalées, dominent les propositions de réseau, faites par le gouvernement en 1838 et 1842 et le vote en 1842, par le législateur du réseau proposé. On peut soutenir à l'aveu suivant : « Diriger les grandes lignes vers nos frontières de terre « et de mer ; Belgique, Allemagne, Suisse, Méditerranée, Espagne, Océan, Manche ; telle est notre « première règle générale de classement. Là, nous « choisissons un de ces points, qui, par des circons-

(1) Pétiinaud. — Ch. Députés. 27 avril 1842.

(2) Pétiinaud. — Ch. Députés. 27 avril 1842.

« tances naturelles ou politiques, sont devenus peu à
« peu de grands centres de population agglomérée ;
« Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux,
« Nantes, sont comme les capitales des départe-
« ments qui les environnent, leur donner le bienfait
« des chemins de fer, c'est en doter, autant qu'il
« est en nous, toutes les parties du territoire, qui
« sont dans le rayon de leur influence, qui vivent
« de leur vie, qui souffrent ou grandissent avec
« elles. Voilà notre seconde règle » (1).

Il suffit de ces indications pour qu'on reconnaisse sur cette question du classement en réseau, la concordance qui existe entre les principes et l'application, entre la théorie et la pratique.

III

Et, pour que le plan de la répartition des lignes d'après un réseau général, reçoive sa consécration définitive pour qu'il réalise, en fait, la plus grande cohésion possible dans l'œuvre des chemins de fer, une idée générale et comme instinctive s'exprime hors des discussions. — Paris doit être, Paris sera le point de départ, ou, si l'on préfère, le centre de toutes les lignes de chemin de fer. — En 1837, on formule un souhait, un espoir : « Au centre des
« communications, se trouverait Paris la capitale

(1) Dufaure. — Députés. M. U. 19 avril 1842.

« du royaume » (1). En 1842, on prend une détermination décisive : « Nous n'avons pas hésité à
« choisir Paris pour la tête de toutes nos grandes
« communications » (2). Sur ce point, les discussions ne se prolongent guère. Certes, il se produit de violentes critiques, mais elles demeurent très générales; dédaignent toute précision : « La concentration dans la capitale de toutes les voies
« nouvelles est le complément d'une centralisation
« contre laquelle s'élèvent déjà de trop justes
« plaintes ; on a voulu que, là, vinsent se confondre les intérêts de toute nature... le sacrifice de
« la province en faveur de Paris est la base du
« système, l'annihilation plus ou moins entière des
« intérêts provinciaux en sera la conséquence » (3). Ainsi les intérêts provinciaux souffriront de l'établissement d'un réseau dont Paris sera le centre ; mais quels intérêts provinciaux ? Ceux-ci peut-être : « Bien loin de créer des débouchés plus
« étendus aux villes importantes, on aggrave leur
« position ; car on va porter le centre de leur action
« commerciale vers un même point où les effets
« pernicieux d'une concurrence inégale leur apprendront bientôt à regretter le malheureux cadeau
« qu'on va leur faire » (4). — D'ailleurs, et pour ré-

(1) Dufaure. — Députés. M. U. 29 mai 1837.

(2) Dufaure. — Députés. 19 avril 1842.

(3) Pétiinaud. — Députés. M. U. 27 avril 1842.

(4) Pétiinaud. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

pondre à ces critiques vives et générales, les partisans de l'union de toutes les têtes de lignes à Paris n'apportent, eux aussi que des arguments très généraux. « Peu importe, disent-ils simplement, « que Paris ne soit pas géographiquement au centre « de la France ; quels que soient les hasards ou « les longs desseins politiques qui en ont fait la « capitale du royaume, elle ne pourrait cesser de « l'être que le jour où la France perdrait sa puissance unité » (1). Les allégations contredisent les allégations ; il leur suffit donc d'affirmer que la centralisation de toutes les voies ferrées vers Paris est la meilleure condition pour favoriser l'expansion générale des affaires — de toutes les affaires. Même des affaires publiques. Car, ils ne doutent point, que « l'action du pouvoir central, trop souvent dissipée dans une préoccupation trop minutieuse des « intérêts locaux, ne s'exerce plus prompte et plus « puissante que jamais pour les objets qui doivent « véritablement appeler sa sollicitude » (2).

Bref, chaque partisan de la création, dans la capitale, du centre de toutes les voies ferrées, dit comme le comte Jaubert : « Les adversaires de « cette doctrine prétendent qu'à force de faire « affluer au centre les forces vitales d'un pays, on « l'expose à périr d'un anévrisme du cœur. Je ne

(1) Dufaure. — Rapport Députés. M. U. 19 avril 1842.

(2) Dufaure. — Rapport Députés. 29 mai 1837.

« le pense pas ; la centralisation. Ce bienfait
 « de l'assemblée constituante, perfectionnée par
 « l'Empire, adoptée par la Restauration et libérali-
 « sée par la Révolution de Juillet, doit être fortifiée
 « plus que jamais : en voici une grande occasion »
 (1). On ne laissa pas échapper l'occasion.

En somme, l'opinion, d'après laquelle le plan d'un réseau était nécessaire, bénéficiait d'un courant d'idées accentué vers la centralisation. Il lui suffit de suivre le courant. Et, c'est pourquoi par la loi de 1842, la création d'un réseau fut décidé, d'un réseau dont Paris était le centre, le point de départ.

IV.

Mais, du moins, ce vote ne fut pas obtenu sans opposition. Les partisans des lignes indépendantes — en fait, elles se réduisaient à une ligne unique ; laquelle ? — soutinrent longtemps le débat. Eux aussi croyaient et voulaient satisfaire les intérêts généraux. Mais ils niaient la nécessité de déterminer par avance, pour les coordonner, les lignes à construire. Et ils n'attendaient pas, de l'élaboration d'un plan de réseau, les avantages sur lesquels comptait Dufaure, disant : « Si vous indiquez

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

« une ligne unique, vous continuez l'œuvre incom-
« plète et incohérente que vous l'avez commencée
« dans les dernières années ; vous ne créez pas un
« plan pour l'avenir ; vous ne déterminez pas à
« l'avance l'emploi des ressources que le gouver-
« ment pourra dans 5, 10, 15 ans, appliquer au
« grand œuvre des chemins de fer, c'est ce que
« nous devons faire ; c'est ce qu'il est urgent de
« faire, ce n'est pas seulement une satisfaction
« théorique que nous donnerons au pays ; c'est le
« but que nous assignerons à nos efforts ; c'est
« une destination que nous donnerons à nos res-
« sources » (1).

Les adversaires du classement des lignes en réseau ne semblent point désirer cette cohésion des chemins de fer, qui constitue l'originale conception du règne de Louis-Philippe. D'ailleurs ils partagent la conviction que les chemins de fer sont utiles. Ils reconnaissent comme le dit Thiers, que
« les chemins de fer, surtout avec la rivalité étran-
« gère sont un intérêt national assez grand, assez
« urgent pour autoriser un effort. Le mot, grand,
« je le prends de l'utilité des chemins de fer ; le
« mot, urgent, je le prends des travaux qui se font
« en Europe. Je reconnais que c'est un intérêt
« assez grand et assez urgent pour que vous fassiez
« un effort ; mais je dis que cet effort doit être

(1) Dufaure. — Ch. Députés. M. U. 28 avril 1842.

« limité » (1). Et, persistant à vouloir des lignes plus ou moins isolées, comme on s'était efforcé d'en construire avant 1830, ils prétendent viser un but plus pratique que le but des partisans du réseau.

Ils redoutent le classement en réseau — et c'est là un de leurs premiers arguments — parce que, à leur avis, doivent résulter de ce classement de fâcheux retards dans la construction des lignes projetées. « Monsieur le sous-secrétaire d'Etat des « travaux publics, vous a dit, tout à l'heure, qu'il « serait déplorable qu'un classement général n'eût « pas immédiatement lieu. Ce qui serait cent fois « plus déplorable encore, c'est que l'immensité de « ce classement occasionnât de trop grands retards « dans l'exécution des lignes reconnues les plus « utiles » (2). Au contraire, l'exécution immédiate d'une ligne, sur la direction de laquelle tout le débat devrait se concentrer, et qu'on pourrait tout aussitôt livrer à la circulation, offrirait d'incontestables avantages. Tel est le premier terme de l'argumentation. — Et je passe sur l'objection, présentée par Arago, affirmant qu'à vouloir déterminer d'avance un ensemble de lignes qu'on entreprendrait de construire simultanément, on s'exposait à perdre le bénéfice des inventions nouvelles qui se produisaient chaque année. L'objection, en effet,

(1) Thiers. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

(2) Monnier de la Sizeranne. — Ch. Députés. M. U. 29 avril 1842.

tombait d'elle-même, car la multiplicité des chemins entrepris ne pouvait que susciter les inventions en leur fournissant des occasions d'application immédiate (1). — Mais les opposants blâmaient surtout la centralisation qui devait être resserrée davantage par l'établissement progressif du réseau et par la concentration de toutes les lignes dans Paris. Ils y voyaient et ils y montraient la ruine de toutes les initiatives provinciales, arrêtées dans leur essor : « Vous vous écriez : Sera-t-il dit que Lyon, Marseille, Bordeaux ont moins d'énergie, d'intelligence, d'esprit public que Francfort, Breslau, Trieste ou telle autre ville du continent ?... Oui, « Messieurs, on le dira, parce que c'est vrai, parce « que c'est là le résultat naturel de cette centralisation funeste que le gouvernement compte rendre « plus énergique à l'aide de son réseau de fer. Oui, « vous n'aurez pas d'esprit public, d'énergie féconde « de nos villes, parce que la centralisation les « condamne à l'apathie, à l'impuissance, à l'infériorité « permanente de leur activité locale » (2). Si, au contraire, des lignes indépendantes réunissent ces grands centres provinciaux, ils pourront secouer la torpeur où le système gouvernemental les engourdit ; et les progrès de toutes sortes, qu'ils deviendront aptes à réaliser, satisferont également

(1) Arago. — Rapport Ch. Députés. M. U. 26 avril 1838.

(2) De Montalembert. — Ch. Pairs. M. U. 30 mai 1842.

l'intérêt général de la France. — A cela s'ajoute la considération tirée de la précarité des ressources financières ; et qui donne peut-être le plus de force à l'opinion des partisans de lignes indépendantes. Ils veulent tous s'opposer à « la dispersion des ressources de l'Etat en matière de travaux publics » (1). Certes, il est difficile de discuter, dès à présent, la valeur de l'objection fondée sur l'état des finances, car l'étendue des dépenses est subordonnée absolument au mode de construction qui sera choisi, et, sur ce point, plane encore l'incertitude. Mais on comprend bien que, quel que soit le mode de construction voté, il est important de se préoccuper, tout d'abord, des ressources disponibles. — Dès lors, ce souci de l'état du trésor se mêle à toutes les décisions ; et — que l'on veuille fixer un réseau ou que l'on projette de construire des lignes indépendantes, — conduit à décider à l'exécution de ces lignes classées ou indépendantes sera simultanée ou successive, entière ou simplement partielle. Elle sera simultanée si les ressources du trésor peuvent suffire aux dépenses ; — partielle, si, les ressources étant trop restreintes, on doit borner les efforts pour atteindre tout au moins de prompts résultats. Or, la défiance à l'égard des capacités du trésor est si grande, que les partisans des lignes indépendantes restreignent leurs vœux à

(1) Thiers. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

l'exécution immédiate d'une ligne unique. Le gouvernement lui-même, en 1838, réduit ses prétentions à l'exécution immédiate du seul chemin de Paris à la Belgique. On sait qu'il échoua.

Au surplus, si pour bien des motifs, les efforts doivent être limités à l'exécution d'une ligne unique, il reste à fixer quelle sera cette ligne ; grave sujet de compétitions ! — Thiers se déclarait partisan de l'exécution d'une grande ligne « qui traverserait le territoire dans sa plus grande étendue » (1). Mais, à ce sujet, quelle diversité d'opinions — et toutes fondées sur des considérations d'intérêt extrêmement général ! — Pour les uns, la ligne du Havre à Marseille est la plus urgente. « Aucune ligne ne présente peut-être dans le monde entier un caractère d'urgence et d'utilité égal à celle-là, et je ne comprendrais jamais qu'on pût établir une égalité anarchique entre les lignes qui ont pour but de maintenir à la France les avantages dont elle est en possession, et d'autres lignes, très utiles sans doute, mais dont le résultat serait seulement d'acquérir des avantages nouveaux » (2). — D'autres retiennent seulement, comme devant être exécutée la première, la ligne de Paris à Marseille, par Arles. A les entendre, c'est le moyen « de relier les grandes et belles villes

(1) Thiers. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

(2) De Carné. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

« agglomérées dans le midi de la France depuis
 « Lyon jusqu'à Bordeaux ; c'est le moyen de faci-
 « liter les échanges réciproques des ports de l'Océan
 « depuis Bordeaux jusqu'à Dunkerque avec les
 « ports de la Méditerranée depuis Cette jusqu'à
 « Marseille ; c'est le moyen de mettre en contact
 « les importants produits des manufactures de Lyon
 « et de son commerce avec la Suisse, l'Italie et
 « l'Allemagne, les riches houillères du Rhône et
 « du Gard, les produits de nos vignobles et de nos
 « distilleries ; c'est le moyen de développer le com-
 « merce intérieur et extérieur du pays » (1). — Ceux-
 ci demandent l'exécution d'une ligne de l'Est à
 l'Ouest pour lutter contre la ligne d'Anvers et d'Os-
 tende au Rhin. — Ceux-là voudraient exécuter pre-
 mièrement la ligne du Nord au Midi aboutissant
 aux ports des deux mers.

Enfin, coalisant leurs efforts pour modérer l'éten-
 due des entreprises et les proportionner aux res-
 sources effectives, les adversaires du classement en
 réseau proposent, en définitive, de concentrer les
 allocations sur les chemins de Paris à la frontière
 de Belgique, et de Paris à la Méditerranée. Cette
 proposition, faite par amendement, est repoussée
 par 222 voix contre 152 (2).

(1) Béchard. — Ch. Députés. M. U. 30 avril 1842.

(2) Amendement de Carnot, d'Angeville, de Chasseloup,
 Laubat. Voir M. U. 9 mai 1842.

Quelque appréciation puisse-t-on formuler sur le fond des deux systèmes antagonistes, il n'y a pas lieu de s'étonner de ce vote. Comment, en effet, les partisans de la concentration des ressources sur une ligne unique eussent-ils pu entraîner à leur suite les représentants des départements, qui se seraient ainsi trouvés relégués au second plan, exposés à toutes les imprévisions, à toutes les éventualités. On reconnaît bien l'intérêt suprême que chaque député plaçait dans le choix de la ligne à exécuter la première, — par la multiplicité des lignes proposées, — par l'habileté que dépensaient certains orateurs, pour cacher, sous les considérations les plus prolixes d'intérêt général, les préoccupations qui les dominaient : à savoir, le désir de faire triompher les intérêts particuliers des localités dont ils étaient les mandataires. La conséquence la plus fâcheuse de ces compétitions — sur lesquelles il conviendra d'insister plus loin, — c'était l'ajournement indéfini des constructions, par la prolongation indéfinie des discussions. Lamartine le comprenait bien et disait à la chambre : « que penseriez-vous d'un pays
« qui, ayant à doter son sol d'une grande œuvre,
« destinée à le défendre, le protéger, le féconder,
« l'enrichir, passerait dix ans à délibérer s'il com-
« mencera en large, ou s'il commencera en long »(1).

(1) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1842.

Vraiment, c'était un peu ce que l'on faisait. . . . et l'on ne commençait pas — . . . En 1842 seulement, les oppositions fléchirent. Le classement en réseau fut voté. — Il était temps.

CHAPITRE III

CONCEPTION DU MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER

Il était temps aussi de déterminer un mode d'exécution et d'opter enfin, entre les deux systèmes qui occupaient les débats : le mode d'exécution par l'Etat, le mode d'exécution par les compagnies. — Tant d'intérêts étaient attachés à la solution que chaque parti tendait à faire prévaloir, que, depuis l'ouverture des discussions générales, en 1838, jusqu'à leur clôture par la loi de 1842, cette question du mode d'exécution demeura constamment la question capitale. — Son importance n'était d'ailleurs méconnue par personne. En 1838, on la constatait ; on l'affirmait encore en 1842. Arago écrivait, à ce propos, dans son rapport : « c'est là « le point culminant, le point délicat de la tâche « qui nous a été confiée » (1). Quatre ans plus

(1) Arago. — Rapport Ch. Députés. M. U. 26 avril 1838.

tard, on n'hésitait pas non plus à proclamer à la Chambre que la valeur pratique de toute loi sur les chemins de fer, dépendait, peut-être exclusivement, du mode d'exécution adopté : « Messieurs, « le système d'exécution, c'est la principale question de la loi. Je ne nie pas la gravité du classement, mais on ne peut se dissimuler que, si ce classement demeurerait sur le papier, il perdrait un peu de son importance. Son efficacité consiste donc dans son mode d'exécution et dans les moyens d'en assurer la rapidité et l'économie » (1). Lamartine prétendait résumer, sous la forme d'une saisissante antithèse, les conséquences multipliées de la conclusion à laquelle on se rangerait : « La nation ou le gouvernement agira-t-il par lui-même ou laissera-t-il agir les individus et les compagnies, association d'individus ? la question est là toute entière. Elle est immense. Elle est politique, plus que politique, elle est sociale. Elle résout ou elle perd tout notre avenir ; elle implique toute notre destinée active, elle est le nœud de votre progrès indéfini ou de votre stagnation perpétuée dans l'impuissance, où l'on vous tient » (2). Et, voulant probablement préciser sa pensée insaisissable, il exprimait même des idées étranges, comme voici : « Elle inféode votre génération à l'esprit

(1) J. de Beaumont. — Ch. Députés. M. U. 6 mai 1842.

(2) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

« borné de l'individualisme incapable de grandes
« choses, ou elle fait de vos trente millions d'hom-
« mes un seul être agissant dans sa liberté avec
« toute sa force et sa volonté réunies, disciplinées,
« irrésistibles, et en vue de ses intérêts généraux,
« de l'universalité de son territoire et de sa per-
« pétuité de sa durée comme peuple » (1). Ainsi
Lamartine paraissait comprendre l'importance des
débats ; tout le monde la comprenait.

Au surplus, les caractères exacts de ces discussions sont malaisément déterminables ; car, le gouvernement et les chambres hésitèrent, à plusieurs reprises sur le but pratique à réaliser. — D'abord, peu de législateurs se déclaraient franchement pour l'attribution totale des travaux de chemins de fer à l'Etat. Un petit nombre seulement réservaient systématiquement aux compagnies l'exécution complète des voies ferrées. — On crut, à certain moment, qu'il serait avantageux de partager l'exécution des lignes ; confiant à l'Etat l'exécution des uns, l'exécution des autres aux compagnies, d'après la détermination forcément aléatoire de la part proportionnelle d'intérêt général ou d'intérêts privés, que chacune de ces lignes pouvait satisfaire. Et, dans ce cas, « quand
« un chemin de fer projeté avait le caractère d'un
« grand établissement d'intérêt général, et qui

(1) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

« cependant ne pouvait pas tellement servir aux
« intérêts privés que la spéculation pût l'entrepen-
« dre, alors, c'était comme tuteur des intérêts
« généraux du pays que l'Etat devait se charger des
« travaux à défaut des particuliers »(1). Enfin, on con-
sidéra, comme plus réellement pratique, le partage
corrélatif du travail d'exécution entre l'Etat et les
compagnies, toute abstraction faite de la part d'in-
térêt général ou d'intérêt particulier, qui s'atta-
chait à telle ou telle entreprise. On s'arrête même
à ce dernier parti en 1842.

Mais l'intérêt essentiel de la question des che-
mins de fer, ne git point dans le rappel détaillé de
ces conceptions successives et passagères. Il faut,
au contraire, — constatant que chaque système est
une compromission entre l'attribution intégrale des
travaux à l'Etat, ou leur abandon entier aux com-
pagnies privées, — essayer de retrouver, parmi
toutes ces incertitudes, la conception fondamentale
que le gouvernement et les chambres se firent,
sous le règne de Louis-Philippe du rôle inhérent à
l'Etat et du rôle appartenant aux compagnies dans
la construction des chemins de fer. Bref, il faut
dégager des vues fragmentaires où elles se mêlent,
et grouper les idées générales.

Au moins, ces observations préliminaires per-
mettent de constater aussitôt que l'argumentation,

(1) Berryer. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1838.

de part et d'autre, ne fut ni bien complète ni bien nette. Des deux côtés aussi, elle fut surtout négative, en ce sens que les partisans de l'Etat arguaient principalement de l'incapacité des compagnies, les partisans des compagnies mettaient en relief particulièrement l'inaptitude de l'Etat. — Même, les arguments en faveur de l'Etat sont des dénégations de l'aptitude plutôt pratique des compagnies ; et réciproquement, les arguments en faveur des compagnies sont des dénégations de l'aptitude surtout théorique de l'Etat. — C'est seulement après avoir exposé et opposé les idées et les objections des deux partis que l'on peut reconnaître la véritable conception de chacun d'eux.

§ I. — Exécution par l'Etat.

Il faut bien avouer que l'argumentation des théoriciens de l'exécution des chemins de fer par l'Etat serait singulièrement pauvre, si elle n'était enrichie de toutes les insuffisances que l'on découvre, chaque jour, aux compagnies. — Du reste, à côté de la question de savoir si l'Etat sera chargé d'exécuter les voies ferrées, se place la question subsidiaire de savoir si l'Etat constructeur exploitera les chemins de fer. Donc, exécution, exploitation ; dans toutes les discussions, ces deux questions connexes

se confondent ; la clarté de l'exposé exige que nous les séparions.

I.

Tout d'abord, en faveur de l'exécution des chemins de fer par l'Etat, les intérêts généraux seuls peuvent être invoqués. Ils sont nombreux, mais le malheur est que, rarement on les précise.

Indubitablement, les partisans de la construction par l'Etat cèdent à une double préoccupation politique. Préoccupation politique internationale : « En « effet, la situation géographique de la France « indique la nécessité de lignes internationales, et « par suite du concours de l'Etat » (1). L'Etat seul, agissant en vertu des responsabilités qui lui incombent, paraît capable d'assurer la direction de toutes les lignes vers les frontières, et de sauvegarder ainsi les intérêts militaires, tout autant que les exigences du commerce extérieur.

En France, tous les intérêts politiques et économiques sont conditionnés par la facilité des rapports avec les nations étrangères. Par conséquent, il est important d'assurer ces relations le plus favorablement possible.

L'Etat seul peut le faire.

A cela, une considération de politique intérieure se joint. La construction des chemins de fer est,

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

nous l'avons vu, un élément de progrès social ; et, c'est le rôle, la mission des pouvoirs publics que de se mettre à la tête du mouvement et du progrès social. — D'autant plus que le gouvernement français est un gouvernement centralisé ; et que, par suite de cette centralisation même, il appartient à l'Etat d'intervenir dans l'exécution des voies ferrées.

« Il faut savoir profiter des avantages de la centralisation. Il faut en France une force qui sache organiser et agir ; et le gouvernement ne peut s'abdiquer dans le grand œuvre des lignes de fer » (1). Ainsi, suivant certains législateurs, l'Etat doit construire les voies ferrées parce que la France est un Etat centralisé. D'autres vont plus loin, et, renversant les termes de ce raisonnement, ils veulent réserver à l'Etat la construction des voies ferrées pour accroître et fortifier la centralisation.

« En abandonnant aux Compagnies l'exécution des principales lignes de fer, vous porteriez, Messieurs, une grave atteinte à cette centralisation, l'œuvre de l'ancienne Monarchie jusqu'à la Révolution, et devenu en 1789, le génie éminent de notre pays ; centralisation plus nécessaire à mesure que tant de causes, et, entre autres, la division des propriétés, tendent à tout individualiser dans le pays. Il faut, alors, de toute nécessité, donner à l'action gouvernementale tout le ressort

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

« dont elle a besoin pour que les pouvoirs publics
« puissent remplir dignement leur mission » (1).
En si bon chemin, on ne saurait s'arrêter. Quelques
orateurs s'indignent profondément des défiances
que l'on manifeste contre l'Etat. « Pourquoi donc,
« disent-ils, exclure le gouvernement qui n'est que
« la nation agissante des œuvres que la nation a
« à accomplir. Pourquoi cette clameur dès qu'on
« prononce le mot de gouvernement dans une
« entreprise quelconque ? Pourquoi ? C'est qu'en
« France, depuis vingt-cinq ans, le Gouvernement
« est hors la loi ; c'est l'ennemi commun ; il faut se
« liguier contre lui, nier ce qu'il affirme, affirmer ce
« qu'il nie, se passer de lui partout, le déclarer
« incapable...etc...etc... » (2). Et précisément
pour anéantir ces défiances, ils concluent qu'il faut
faire sentir davantage l'action gouvernementale, en
attribuant à l'Etat l'accomplissement de l'œuvre des
chemins de fer. — Quelle que puisse être la valeur
de ces considérations générales versées dans le
débat, on s'y attache fortement, et souvent on les
reproduit, parce qu'elles paraissent exiger entière-
ment l'ordre, l'unité de direction, la méthode dans
l'exécution des voies ferrées.

Ce souci de direction méthodique et uniforme est
si, véritablement la préoccupation dominante et

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 8 mai 1838.

(2) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

presque universelle, que les esprits les plus modérés demandent, tout au moins, que l'Etat prenne à sa charge l'exécution des têtes de ligne. « Si l'Etat
 « gardait les têtes et faisait à ses frais une ou deux
 « lieues sur chaque direction autour de Paris, les
 « entrées seraient placées avec ensemble et dans la
 « vue du territoire entier ; elles seraient faites
 « noblement et utilement. Le sort d'une si vaste
 « entreprise ne serait pas livré à la spéculation
 « particulière » (1).

II.

Aussi bien, les arguments, tirés des exigences de politique internationale ou intérieure et de la nécessité d'une méthode, ne sont point les seuls à militer en faveur de l'Etat. D'autres motifs, plus pratiques, s'y joignent en puissants auxiliaires. Effectivement, si l'exécution des chemins de fer doit être méthodique, elle doit être également rapide et économique. Or, l'Etat seul paraît posséder les moyens nécessaires pour obtenir cette rapidité, cette économie. « Le gouvernement, dans ces en-
 « treprises, rencontre des avantages tout particuliers
 « sur les compagnies ; il a pour l'exécution des
 « chemins de fer son service tout organisé et déjà
 « payé, payé par le budget. En effet, pour les parties

(1) Colonel Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 18 juin 1837.

« de l'art, il a le corps royal du génie ; ses ingénieurs, placés sur tous les points de la France pourront se porter sur telle ligne pour l'exécuter. Pour la partie administrative, il a les préfets et les autorités locales : pour la partie financière les receveurs généraux de département. Eh bien ! les compagnies qui se chargeraient de pareilles entreprises, auraient besoin, avant tout, d'organiser leur service sur tous les rapports » (1). Ces avantages, qu'offre l'Etat, sont fort appréciables, au point de vue de l'économie principalement. En effet, la construction des chemins de fer demande des ressources financières considérables, dont il importe d'alléger le plus possible, le fardeau.

On peut dire que là est le nœud de la question. Et les moyens financiers qu'on propose sont divers, plusieurs sont plutôt des expédients. — Les projets gouvernementaux indiquent les excédents budgétaires des recettes et la réserve de l'amortissement. Mais les chambres opposent l'accroissement des dépenses qui absorbent les recettes, et la nécessité de rembourser, avec la réserve de l'amortissement les porteurs de rentes résolus à ne pas accepter la conversion opérée en 1838. Aussi, ces moyens financiers ordinaires paraissent, de prime abord, peu solides, insuffisants. De là résulte la plus grande incertitude et la plus redoutable, car elle

(1) De Caumartin. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

plane sur l'avenir total des travaux de chemins de fer.

Les ressources financières n'étant pas fermement assurées, rien n'est assuré des constructions promises.

D'autres moyens extraordinaires sont donc — non plus projetés — mais proposés, dans les Chambres. Parmi eux, je relève une proposition, plusieurs fois répétée, d'aliénation des forêts — et des propositions incertaines d'emprunt spécial. Mais, en face de ces propositions d'emprunt et contre elles, surgissent des objections, invoquant la sécurité des intérêts financiers de la France. « Un pays financierement parlant, n'est pas dans une position normale, lorsque vingt-trois années de paix n'ont amené aucune diminution dans sa dette. Accroître cette dette, au milieu de la plus profonde tranquillité, à l'occasion de travaux dont l'extrême urgence est contestée et qui, d'ailleurs, peuvent être exécutés sans que l'Etat s'en mêle, ce serait un acte d'imprévoyance sur lequel nous ne pourrions nous arrêter plus longtemps, sans faire injure à la Chambre » (1). Voilà que, par suite de l'insuffisance des projets financiers du gouvernement, l'opposition raffermie en vient à nier jusqu'à l'urgence de l'exécution des voies ferrées, et à renvoyer à des temps meilleurs et, peut-être lointains, la réalisation

(1) Arago. — Rapport Députés. M. U. 26 avril 1838.

de toutes les espérances qui se fondent sur les bienfaits des chemins de fer. — Il suffit de signaler ici, d'une façon très brève, ces propositions différentes ; et, plus loin, les questions financières saisiront notre attention davantage, car elles soulevèrent les plus nombreuses objections, et les plus répétées de la part des adversaires politiques du gouvernement, et furent surtout un prétexte — vraiment très spécieux — à retarder les discussions et à les annihiler. — Toujours est-il que les partisans de l'exécution par l'Etat ne manquaient pas de défendre, en toutes occasions et par des arguments tout exceptionnels, le principe de l'intervention de l'Etat. On en vint même timidement mais nettement à proposer d'employer l'armée à la construction. Un orateur disait, usant de circonlocutions nombreuses : « Cè serait peut-être le cas de se demander si nous « n'aurions pas ici l'occasion d'utiliser pour les « travaux publics, les forces immenses — forces « inertes pendant la paix, que contient notre armée, « les travaux de chemins de fer ne seraient-ils pas « l'un des plus grands moyens de moralisation pour « nos troupes, en leur fournissant un moyen utile « autant qu'honorable d'une partie de leur temps » (1). Cette proposition ne fut pas discutée. Mais elle témoigne l'ardeur convaincue que certains législa-

(1) Comte Jaubert. Ch. Députés. M. U. 8 mai 1838.

teurs mettaient à trouver, un peu partout, des éléments de supériorité de l'Etat.

§ II. — Exploitation par l'Etat.

Cette ardeur était, en somme, rendue nécessaire par les oppositions qui s'accumulaient contre la théorie de l'exécution par l'Etat. Et je ne parle pas ici des objections découlant de l'énoncé des avantages des compagnies privées, mais des objections directes. Indiquons-en les principales. — Ne disait-on pas que l'Etat, construisant avec l'argent de tous, des voies ferrées sur certains territoires, défaillait à sa mission essentielle d'équité, car on pouvait considérer comme « inique de faire payer les chemins de fer par ceux qui n'en profitent pas, par ceux auxquels ces chemins même doivent nuire, en enrichissant des rivaux de commerce et d'industrie » (1).

Et, comme s'il n'était point assez de reprocher au Gouvernement son injustice dans l'emploi des ressources publiques qui seraient affectées aux chemins de fer, on ne manquait pas d'insister sur les frais énormes que l'intervention de l'Etat causerait. D'un mot, on affirmait que les chemins de

(1) G. de Beaumont. — Ch. Députés. M. U. 6 mai 1842.

fer, construits par l'Etat, coûteraient plus chers, que construits par les compagnies. Et toutes les justifications, que l'on prétendait apporter à cette idée, provenaient de cette conception fondamentale ; que l'Etat n'était point soutenu —, comme les compagnies, par la force active et ingénieuse de l'intérêt personnel, et qu'il avait moins de motifs pour chercher, en tout et partout, l'économie. — Enfin, d'autres orateurs, plus conciliants, se piquaient de ne pas repousser, de parti pris, l'exécution par l'Etat. Mais ils se refusaient à en admettre les conséquences, dont la principale était que l'Etat ayant exécuté, devait exploiter. Ainsi, se réunissaient, dans le début, les questions connexes de l'exécution et de l'exploitation. — L'exposé de l'une amène aussi à l'exposé de l'autre.

I

Des divers systèmes possibles d'exploitation des voies ferrées, le système d'exploitation par l'Etat, paraissait la conséquence naturelle du système d'exécution par l'Etat ; et on comprend que les champions de l'un défendissent l'autre vigoureusement. C'est ce qui se produisit ; et leur effort fut facilité par la prédominance, dans cette question d'exploitation, du souci d'assurer la mobilité et l'abaissement des tarifs de transports. Ce fut l'argument capital, toujours exprimé ; — toujours invoqué. — Qu'il proposât, comme en 1837, d'accorder aux

compagnies l'aide du trésor sous telle ou telle forme, — qu'il voulût, — ainsi en 1838, — charger l'Etat de la construction des grandes lignes; — qu'il prétendit, comme en 1842, attribuer à l'Etat une large part de la tâche, le Gouvernement argumentait toujours de la nécessité d'éviter l'élévation des tarifs. Grande, en réalité, était l'importance de cette question. — De sa solution dépendait, dans une certaine mesure, le développement futur du trafic; car, étant donnés les progrès, imprévus, effectués dans les transports par les voies ferrées déjà construites, on pressentait que la détermination des tarifs devait exercer une influence indiscutable sur la situation de notre commerce intérieur et extérieur. Aussi — disait-on — il fallait se garder d'aliéner pour un temps trop long la libre disposition des taxes; il importait, au contraire, de pouvoir les faire varier, et les approprier aux nécessités et aux circonstances (1). Et, pour mieux saisir les éléments de l'importance des taxes, on analysait les éléments constitutifs des tarifs. « Le tarif se compose de deux éléments, l'un « qui représente l'intérêt et l'amortissement du « capital employé, ainsi que l'entretien; l'autre qui « représente les frais de traction et de percep-
« tion » (2). On n'hésitait pas à conclure que l'abaissement de ces taxes serait la conséquence

(1) Voir Muret de Bort. — Ch. Députés. M. U. 13 Juin 1844.

(2) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

nécessaire, immédiate, de l'exploitation et de l'exécution par l'Etat. En effet, l'Etat, exécutant les chemins de fer, n'a pas besoin de rechercher des bénéfices directs pour les capitaux employés ; il se récupère par mille voies indirectes, qui, toutes, se confondent dans l'accroissement de la richesse publique. « L'Etat peut recouvrer par l'augmentation
« du mouvement commercial, par les impôts indirects, les intérêts des dépenses d'exécution ; les
« compagnies ne le peuvent pas. L'exécution par
« l'Etat amène donc un abaissement de tarifs. Elle
« a pour conséquence aussi l'égalité des tarifs,
« avantage immense pour des lignes internationales » (1).

Dans ces conditions, l'Etat demeure libre de concéder l'exploitation des lignes à des compagnies, à titre de bail, — et les tarifs pourront être au-dessous de ce qu'ils seraient si la ligne était exploitée par la compagnie concessionnaire qui l'aurait construite. — D'où il suit encore, que, si les tarifs peuvent être plus modérés dans le cas où l'Etat exécute les chemins de fer, ils s'abaisseront davantage si l'Etat n'abandonne pas non plus l'exploitation. Et l'on pense que, loin de rechercher une rémunération directe de ses capitaux, l'Etat exploitant ne fera payer aux usagers que les frais d'entretien et d'exploitation. — Il pourrait, tout au moins, favo-

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

riser nos industries les plus faibles : ainsi, pour peu qu'il réduisit, aux simples frais de traction, les tarifs de transport des houilles, il donnerait à la production française un essor susceptible de compenser son infériorité vis-à-vis la production anglaise. — Même, il pousserait la sollicitude jusqu'à considérer les chemins de fer comme un moyen puissant de défendre toutes nos grandes industries nationales. De là, les partisans de l'exploitation par l'Etat se perdent dans les espoirs les plus chimériques. Ils affirment inconsciemment qu'un jour viendra — moins éloigné peut-être qu'on ne pense — où les voies ferrées seront absolument gratuites. Et ils consolident leur rêve par l'appui fragile de toutes les apparences. Sur cette question, comme sur tant d'autres, Lamartine, excellent démocrate, avait un mot à dire : « Que l'Etat fasse seul, que l'Etat possède seul ! Cela est bien plus vrai, bien plus national, et surtout bien plus populaire : car, un jour, au moins, vous pourrez donner vos lignes au peuple pour qui tout doit être fait » (1). Et, à l'extrême gauche, des applaudissements retentissent. — Au surplus, les partisans de l'exploitation par l'Etat prévoient les objections pratiques et pensent avoir réponse à toutes. « Le fermage des chemins de fer serait en contradiction absolue avec le système général de perception des revenus de

(1) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1842.

« l'Etat.... En vain, dira-t-on que le gouvernement,
« en exploitant lui-même, se rendra, en quelque
« sorte, entrepreneur de messageries ? En vain vous
« effraiera-t-on du matériel immense qu'il faudrait
« réunir à cet effet, comme si nous n'avons pas
« dans notre administration des précédents nom-
« breux à l'appui de cette exploitation ! Est-ce que
« ce n'est pas le Gouvernement qui est chargé de
« tout le matériel immense de la guerre ? N'est-ce
« pas le Gouvernement qui pourvoit aux besoins si
« variés de la Marine » (1).... ?

Ainsi, les partisans de l'exploitation par l'Etat se montrent très inventifs.

II

Leurs adversaires, il est vrai, ne sont jamais pris de court, et apportent dans le débat autant d'énergie et de persévérance. — Pour eux, l'exploitation des chemins de fer ne présente pas un caractère susceptible de la faire réserver à l'Etat ; pratiquement elle n'offre, du reste à l'Etat aucun avantage mais nombre d'inconvénients. « Je crois qu'il n'est pas
« bon que l'Etat se charge de l'exploitation indus-
« trielle ; jusqu'ici.... c'était à peine si on consen-
« tait à voir l'Etat chargé d'une exploitation indus-
« trielle quand elle était la condition nécessaire du

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 8 mai 1838.

« recouvrement d'un impôt. Nous savons tous
 « quelles difficultés a éprouvées l'exploitation du
 « monopole du tabac et du transport des dépêches
 « par l'Etat. Ce n'est qu'après de très longues dis-
 « cussions et en vue de la conservation de l'Impôt
 « que cette exploitation a été définitivement concé-
 « dée au Gouvernement. Ici, cette raison n'existe
 « pas, il ne s'agit pas de percevoir un impôt. C'est
 « uniquement le prix d'un service rendu qu'il
 « s'agit de demander au public » (1). En outre, avec
 l'exploitation par l'Etat, les tarifs ne conserveraient
 même pas cette fixité relative et cette modération
 constante que l'on souhaite d'établir. En effet, :
 « L'industrie privée résiste aux instances du public,
 « parce qu'elle se défend elle-même, parce qu'elle
 « combat *pro aris et focis*. Il n'en est pas de même
 « de l'Etat ; il n'a pas cette énergie de résistance
 « que donne la nécessité de l'intérêt privé : et,
 « quand il l'aurait, il a à côté de lui, en face de lui,
 « des exigences encore plus fortes que sa résis-
 « tance ne pourrait être énergique » (2).

Ajoutez à cela l'inconvénient inévitable qu'il y a,
 à subordonner le sort et l'équilibre du budget aux
 résultats de l'exploitation. Joignez-y des difficultés
 de toutes sortes, suscitées par les exigences de

(1) Dumon. — Min. des travaux publics. — Ch. Députés. M. U.
 12 juin 1844.

(2) Dumon. — Min. des travaux publics. — Ch. Députés. M. U.
 12 juin 1844.

l'exploitation, tracas journaliers, responsabilités quotidiennes, d'une infinie diversité. « L'exploitation d'un chemin de fer est, en effet, une entreprise industrielle, qui entraîne une responsabilité civile et commerciale à laquelle, selon nous, le Gouvernement ne doit pas s'exposer, la plus légère infraction aux conditions du transport, les erreurs de direction dans l'expédition des marchandises, les moindres retards dans leur arrivée, enfin, le plus petit accident donneraient lieu à des demandes en dommages-intérêts et en réparations civiles.... Il faudrait créer une administration spéciale, cumulant des attributions qui dépendent aujourd'hui des ministres de l'Intérieur, des travaux publics et des finances, une légion d'employés capables et d'agents spéciaux au choix desquels l'intérêt direct, l'indépendance absolue et l'activité persévérante de l'industrie privée ne suffisent pas toujours. Il faudrait aussi organiser et entretenir, à grands frais, des ateliers de construction, de réparations et une comptabilité en matières qui présentent tant de difficultés pour nos administrations publiques » (1). Ainsi les adversaires de l'exploitation par l'Etat trouvent, dans le détail de l'exploitation, des obstacles nombreux, des difficultés incessantes que

(1) Leboce. — Ch. Députés. — Chemin Montpellier à Nîmes. M. U. 21 avril 1844.

l'Etat paraît incapable de surmonter ou de vaincre.

En définitive, le débat ouvert entre l'Etat et les compagnies privées, n'est pas encore fermé. Les discussions ont porté jusqu'ici sur des considérations théoriques et hypothétiques plutôt que sur des considérations pratiques et sur des expériences déjà faites. — L'Etat exécutera-t-il ou bien les compagnies ? L'Etat exploitera-t-il lui-même ou bien concédera-t-il l'exploitation en régie ou à bail ? On ne sait. — Mais on sait bien que la lutte sera longue et vive entre l'Etat et les compagnies ; car, des deux côtés, des intérêts multipliés attendent satisfaction. Au surplus, et, sans nous préoccuper de la solution à intervenir, il faut parcourir les idées qui surgissent pour ou contre les compagnies privées, et mettre en saillie l'idée générale.

§ III. — Exécution par les compagnies.

De fait, c'est autour d'une idée centrale toujours reproduite, que gravitent tous les arguments employés en faveur de la concession aux compagnies privées, des lignes à construire. Pour mieux dire, les partisans des compagnies ne trouvent qu'un argument unique ; et ils s'épuisent à lui donner les expressions les plus diverses pour renouveler et raffermir sa force insuffisante.

Et, malgré les conclusions que l'on peut tirer contre les compagnies du peu d'élan des capitaux privés à se porter vers les entreprises de chemins de fer — nonobstant les incapacités multipliées des compagnies que les secours de l'Etat sont impuissants à sauver — en dépit des excès auxquels parvient l'agiotage engendré par la formation des compagnies, il semble que, chaque fois, leurs partisans rappellent, avec une égale confiance, la nécessité d'activer, d'impulser, en France, les initiatives individuelles. Telle est cette confiance, ou tel est cet aveuglement, que, contre l'opinion qui en provient, les faits même les plus caractéristiques, ne prévaudront pas.

I

L'imagination se donne libre carrière. — Voici que les entreprises de chemins de fer apparaissent comme l'occasion décisive, d'aviver ou de créer, en France, l'initiative privée, jusqu'ici languissante, peut-être inexistante. A ce titre seulement, les chemins de fer sont et demeureront une œuvre véritablement nationale. Car, si l'Etat, comprenant son rôle, ne retient pas pour lui l'exécution des voies ferrées, mais l'abandonne aux compagnies qui se présenteront, il s'établira comme un concours incessant de tous les individus au triomphe de l'intérêt général. Et, dans ce but, la division du travail s'o-

pérera d'elle-même. Les uns fonderont les compagnies, les dirigeront ; d'autres dirigeront, activeront les travaux, et, la masse des individus apportera ses capitaux pour l'accomplissement le plus parfait des plus avantageuses entreprises. Ainsi, chaque individu coopèrera au bien-être de tous ! Puis, stimulée par ces premiers résultats, l'initiative privée progressera vite, et, accroissant la puissance productrice de la France, la rendra capable — ce n'est pas douteux — de dédaigner les efforts concurrents des nations européennes. Ce seront de beaux résultats !

II

Et point d'obstacles ! L'Etat peut y contribuer pour sa part ; même il le doit. En effet, il lui appartient de montrer que tout est possible, facile par l'initiative privée, — rien sans elle. Sans doute, si le gouvernement de la France était un gouvernement absolu, il pourrait se réserver le monopole de la construction des voies ferrées ; mais, sous un gouvernement parlementaire, une pareille doctrine est inadmissible : « Voici les deux thèses bien posées, s'il s'agit d'un gouvernement absolu, qu'il fasse et fasse seul, qu'il se garde de l'esprit d'association ; mais s'il s'agit d'un gouvernement constitutionnel, si surtout ce gouvernement est naissant, si le pays a besoin de former, sous son nouveau principe, ses mœurs et son esprit poli-

« tique, qu'il encourage⁷⁹, qu'il développe par tous
« les moyens, les industries et l'association, il ne
« saurait vivre ni devenir puissant que par elles » (1).
D'autres poussent plus loin cette théorie et ne
reculent pas devant les conséquences amusantes
qui suivent : « Si nous étions en république, en
« république égalitaire, si nous étions comme une
« fourmilière de grains de sable animés, sans
« cohésion morale ni sociale, je concevrais que le
« gouvernement repoussât de toutes ses forces les
« compagnies qui présenteraient une opulence,
« dont une égalité jalouse prendrait de l'ombrage.
« Je concevrais que le puritanisme qui réclame la
« médiocrité pour tous réprouvât jusqu'à la pensée
« des grandes fortunes collectives... » (2). D'où il
suit qu'une république — sorte de gouvernement
d'ordre inférieur, — pourrait bien repousser les
compagnies que, d'autre part, un gouvernement
absolu devrait les exclure, et que par conséquent,
le mode d'exécution des voies ferrées par des com-
pagnies privées est le seul mode possible sous un
gouvernement constitutionnel. Le devoir du gou-
vernement de Louis-Philippe est donc tout dicté ;
il doit favoriser, par la création des compagnies,
l'essor de l'initiative des individus.

(1) Billaut. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

(2) Baron Ch. Dupin. — Ch. Pairs. M. U. 24 mai 1842.

§ IV. — Incapacités théoriques des compagnies
indépendantes.

Soit ; — et je n'y contredis pas. Mais, que voyons-nous dans les faits ? Ou bien les compagnies constituées pour certaines lignes, échouent lamentablement ou vivent incertaines de l'avenir ; ou bien, certaines lignes projetées demeurent inexécutées, parce que la compagnie attendue ne se constitue pas. Et, les adversaires des compagnies analysent avec sagacité les causes de leur insuffisance, illuminent le secret de leurs inconvénients.

I

D'après eux, l'échec des premières entreprises se prolongera, car il tient à des causes profondes, intimes, essentielles. D'une part, le caractère même des constructions de chemins de fer y est pour beaucoup : « Dans les chemins de fer, il y a deux
« éléments d'incertitude : d'un côté, la recette, car
« personne ne sait quel résultat produira, quant à
« la circulation générale, l'ouverture d'un chemin
« de fer, et, d'un autre côté, la dépense, car per-
« sonne n'a jusqu'à présent apprécié exactement la
« dépense à laquelle peut donner lieu l'exécution
« d'une ligne de fer déterminée.... Ce n'est pas

« tout.... il faut encore, pendant quelques années,
« que les capitalistes restent privés de revenus » (1).
Pour beaucoup aussi, il faut compter, d'autre part, la
situation particulière de la France ; « la difficulté
« tient à l'état même des capitaux et de la société
« en France, et elle n'est pas de nature à être bientôt
« dissipée » (2). En effet, les capitaux seront tou-
jours rebelles à se diriger vers les entreprises
de chemins de fer — car il est dans leur habitude,
dans leur inclination, de s'attacher, de préférence
à la propriété immobilière : Ces placements sont
plus sûrs. Timidité qui provient, certainement, de
la division extrême du sol et des capitaux en
France : « En France, où tous les capitaux sont
« aussi divisés que le sol, on a besoin de ces capi-
« taux, et, quand on les hasarde dans une entre-
« prise nouvelle, ce n'est qu'un placement, ce n'est
« pas un intérêt de propriétaires riverains s'asso-
« ciant pour les débouchés de leurs produits » (3).
Au surplus, « les fortunes sont modérées, notre
« commerce extérieur restreint et languissant, ne
« nous présente pas les admirables ressources que
« le commerce de la Grande-Bretagne a fournies à
« ses améliorations intérieures » (4). Et pourquoi

(1) Duchâtel. — Min. intérieur. — Ch. Députés. 7 mai 1842.

(2) Duchâtel. — Min. intérieur. — Ch. Députés. 7 mai 1842.

(3) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. 7 mai 1842.

(4) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 19 avril 1842.

ne pas le reconnaître, il existe en France, une certaine impuissance à concevoir l'intérêt général indépendamment des préoccupations d'intérêts privés; incapacité dont les compagnies ne sont pas exemptes : « En France, ou le territoire si étendu, est divisé en « dix millions de parcelles, où les fortunes sont « minimales, qui donc aurait pu concevoir, exécuter « une entreprise qui s'élevât un peu au-dessus d'un intérêt privé, si une administration, « si un corps spécial, n'avait été chargé d'étudier « les grandes questions d'intérêt public » (1). Bref, l'esprit d'association est à peine formé en France, il est inexpérimenté. — C'est pourquoi, les partisans de l'exécution par les compagnies commettent une grande erreur en invoquant constamment l'exemple de l'Angleterre. — En Angleterre, en effet, toutes les conditions sont différentes : habitudes d'association, situation du pays, et, par suite, puissance des compagnies qui, fortes d'une expérience prolongée peuvent à elles seules exécuter les voies ferrées, si, en Angleterre, l'esprit d'association a produit des résultats si remarquables, c'est, remarquons-le « parce que les Anglais n'en « sont pas à leur premier essai, parce qu'il y a « longtemps que l'esprit d'association s'est développé chez eux » (2). D'elle-même suit la conclu-

(1) De Chasseloup-Laubat. — Ch. des Députés. M. U. 9 mai 1842.

(2) Martin (du Nord). — Min. travaux publics. — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1838.

sion : « L'expérience leur a coûté cher ; n'allons
« pas, nous, faire précipitamment ce qui, en An-
« gleterre a été le résultat de longues expériences
« et de coûteux essais » (1).

Aussi bien les adversaires des compagnies anéantissent d'un doute tous les encouragements que l'exemple spécieux de l'Angleterre pourrait fournir ; ils suscitent de cruelles défiances. « En Angleterre,
« pays de féodalité, dont le territoire, d'ailleurs si
« découpé par la mer, est possédé par cinq ou six
« cents familles ; les fortunes territoriales sont im-
« menses ; les capitaux, multipliés par le commerce,
« affluent de toutes parts ; dans de telles circons-
« tances, les entreprises particulières ont peu
« d'efforts à faire pour atteindre aux proportions
« d'une entreprise d'intérêt général » (2). — Peut-être même, s'abuse-t-on inconsidérément sur les merveilleux résultats que l'on pense découvrir au delà du détroit. Des orateurs bien informés contestent l'étendue de ces résultats ; « la longueur moyenne des lignes n'est que de 44 kilomètres, c'est-à-dire que leur longueur est très faible. Cela vient de ce que toutes ces lignes ayant été faites par les seules forces de l'industrie privée, elles ne s'étendent, en général, que d'une ville importante

(1) Martin (du Nord). — Min. travaux publics. — Ch. Députés M. U. 11 mai 1838.

(2) De Chasseloup-Laubat. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842

« à la ville importante la plus voisine, les compagnies ayant dû nécessairement restreindre leurs travaux à la proportion de leurs forces » (1). De cette façon, les adversaires des compagnies affirment sans hésitation, qu'il y aurait un double danger à confier à des compagnies l'exécution des voies ferrées ; d'abord on irait au devant d'échecs inévitables ; — puis la France serait mise en arrière de tous les peuples, rendue impuissante à soutenir sa gloire et ses intérêts. — Au contraire, les partisans des compagnies s'épuisent à représenter la nécessité de communiquer une impulsion sérieuse à l'initiative des individus, et à y montrer la sauvegarde de tous les intérêts de la France. C'est en vain ; la conviction est lente à s'établir dans les esprits ébranlés.

II

A tous égards, les inconvénients des compagnies sont manifestes, — qu'on veuille ou non en convenir, leur création ne correspond point aux besoins, à l'esprit du pays ; elle est avec lui en contradiction flagrante. En conséquence, les compagnies ne pourront agir sans susciter des oppositions quotidiennes ; où, du moins, elles ne pourront secouer l'hostilité,

(1) Bineau. — Ch. Députés. — 27 avril 1842.

vaincre la force de résistance de la nation, sa force d'inertie. Comme on le dit très justement : « Ce n'est pas un accident, c'est dans le génie national. « Savez-vous pourquoi ? Lorsqu'une « compagnie vient proposer un canal, un pont, « un chemin de fer, le pays tout entier, les cham- « bres et le gouvernement se disent : Ces entrepri- « ses touchent aux droits du gouvernement ; ces « compagnies se mêlent de ce qui les concerne pas, « de la chose publique. Elles ont l'air de vouloir « empiéter sur le domaine de l'Etat » (1). Et l'on prétendait réagir, à propos de la construction des voies ferrées contre cette tendance profonde de la nation ; ce serait entretenir un antagonisme irrésistible entre la majorité du pays et les compagnies. Le résultat d'une tentative pareille serait l'avortement de toutes les entreprises privées d'exécution et la prolongation indéfinie des retards dont, déjà, la France pâtit. — D'autre part, on peut se demander si cette indépendance des compagnies, que quelques législateurs rêvent d'établir contre l'Etat et malgré lui, est vraiment possible dans la réalité. — A ce sujet des doutes sérieux sont permis. On hésite entre les deux modes possibles de concession aux compagnies : on se demande si l'on emploiera la concession directe, ou l'adjudication avec publicité et concurrence, sur quoi donc se

(1) Rossi. — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} juin 1842.

fonde cette hésitation ? sans doute sur l'inexpérience générale, mais encore sur le souci d'assurer la bonne administration des compagnies en la liberté desquelles on n'a pas confiance. — Certains orateurs se croient même autorisés à affirmer que cette indépendance souhaitée, engendrerait le désordre, et le désordre l'impuissance. « Vous
 « proposez de tout livrer aux compagnies ;
 « apparemment de laisser les compagnies com-
 « mencer de tous côtés, oh ! je vois bien que vous
 « êtes très soigneux des intérêts du trésor public,
 « et les contribuables doivent vous en savoir gré :
 « Mais après avoir montré une si grande tendresse
 « pour les compagnies, je trouve que vous vous
 « inquiétez trop peu de les voir s'aventurer ainsi
 « à leurs risques et périls » (1). — A deux points de vue surtout, le danger de l'abandon total des chemins de fer aux compagnies est éclatant : La création d'un réseau général devient impossible, — puis on ne parvient à créer que des tronçons de lignes, non pas des lignes entières : « Se ren-
 « fermer dans l'exécution par les compagnies....
 « c'était d'abord renoncer au principe de la répar-
 « titon des avantages de cette grande entreprise
 « sur la surface de toute la France ; c'était aug-
 « menter la richesse des pays riches en se mettant
 « dans l'impossibilité de travailler pour ceux qui

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 8 mai 1838.

« étaient dans une moins heureuse position, —
« c'était ensuite opérer par lacunes et tronçons :
c'était aller de Paris à Rouen sans atteindre le
« Havre, — de Paris à Corbeil sans atteindre Châ-
« lons — de Paris à Orléans sans atteindre Tours —
« de Dijon à Châlons sans atteindre Lyon — de
« Marseille à Nîmes sans atteindre Montpellier,
« Toulouse et Bordeaux » (1). — Ainsi se présen-
tent, sous toutes les formes, les inconvénients de
l'indépendance absolue des compagnies privées ; et
leurs partisans perdent du terrain, car, à ces objec-
tions précises, à ces fins de non-recevoir appuyées
sur des faits, ils ne répondent que par la nécessité
de favoriser l'association des individus. Et cela ne
suffit point.

**§ V. — Impuissance pratique des compagnies
indépendantes.**

En outre, à bien examiner les faits, on constate un accord presque général entre les partisans des compagnies privées et leurs adversaires ; ils sont à peu près unanimes à reconnaître que les premiers appels faits à l'industrie privée ont échoué. De ces échecs, quels sont les motifs ? Question délicate, réponse plus délicate !

(1) De Gasparin. — Rapport Ch. Pairs. M. U. 24 mai 1842.

I

Peut-être, à l'incapacité initiale des capitaux français, faut-il joindre les conditions défectueuses des premières concessions ; soit la complication extrême des rapports entre l'Etat et les compagnies, soit l'insuffisance des garanties prises par l'Etat au regard des compagnies, soit encore la facilité trop grande avec laquelle l'Etat se porte au secours de compagnies inhabiles à conduire à bonne fin l'exécution de leur œuvre ; car on s'habitue à compter sur de tels secours ; l'initiative s'énervé et la force des compagnies s'affaiblit. — Peut-être faut-il ajouter l'illusion des Chambres qui ont entrevu pour les chemins de fer de trop brillants résultats, et pour cela ont exigé des compagnies d'excessifs efforts (1). — En tous cas, l'incapacité des compagnies indépendantes n'est pas contestable ; elle est avouée par les partisans les plus exclusifs de ce mode d'exécution des chemins de fer. Berryer lui-même la reconnaît : « J'ai toujours été pour les « compagnies, mais l'expérience semble n'avoir pas « justifié ma prédilection » (2). D'autres sont plus

(1) Vivier. — Rapport Ch. Députés. M. U. 23 juin 1839.

— Gallos. — Ch. Députés. M. U. 11 juin 1840.

— Berryer. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

(2) Berryer. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

« énergiques encore dans leur négation. « En 1838,
« les compagnies faisaient dire quand le gouverne-
« ment voulait exécuter qu'elles étaient très puis-
« santes, qu'elles pouvaient, à elles seules, entre-
« prendre, qu'elles n'avaient pas besoin de subven-
« tion. — Deux ans ne s'étaient pas écoulés, en
« 1840, elles venaient vous dire que les tarifs étaient
« trop bas, que l'administration des Ponts et
« chaussées se montrait trop exigeante.... elles
« venaient réclamer le secours de l'Etat.... voilà
« ce qui s'est passé il y a deux ans. Vous avez tout
« accordé et, aujourd'hui, les compagnies se trou-
« vent trop à l'étroit. Je voudrais pour ma part
« croire à leur puissance.... mais je suis obligé de
« croire aux faits » (1).

De telles constatations doivent beaucoup réduire les prétentions absolues des partisans de la concession des voies ferrées à des compagnies et, en vérité, il n'est pas permis de croire que les compagnies puissent demeurer absolument indépendantes. Non, l'immixtion de l'Etat dans leur existence est indispensable.

Et cette intervention doit être à la fois un secours et une garantie, un secours, car il est démontré que, sans l'aide de l'Etat, les compagnies ne peuvent subsister : une garantie, parceque l'Etat commet-

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 7 mai 1842.

trait une faute en se désintéressant de l'administration future des voies ferrées.

II

Aussi bien, — et c'était là un mortifiant échec pour les défenseurs intransigeants des compagnies indépendantes, — les compagnies elles-mêmes ont été réduites à demander à l'Etat un secours pécuniaire. Cet appui leur fut accordé sous toutes les formes : subvention — prêt — souscription par l'Etat d'une partie du capital social au même titre que les autres actionnaires, — garantie d'intérêt ; et l'on doit reconnaître que les décisions prises à cet égard furent amenées par des discussions, particulièrement éclairées et sagaces. Chaque système d'intervention fut examiné ! — La *subvention* fut considérée comme prêtant trop à l'arbitraire et constituant une prime susceptible d'alimenter l'agiotage (1).

Le *prêt* parut surtout efficace dans les entreprises, que l'épuisement du capital primitivement souscrit, arrêtait en cours d'exécution. Mais l'Etat devait assurer le privilège de sa créance, et garantir son remboursement avec les intérêts. On objectait toutefois que, dans les entreprises mauvaises, l'Etat ne pourrait appliquer avec toute sa rigueur, son

(1) Berryer. — Ch. Députés. M. U. 20 juin 1837.

privilege ; car, en exigeant son remboursement, il priverait nécessairement les actionnaires de tout revenu ; il causerait lui-même leur ruine qu'il aurait eu pour but de prévenir.

La *souscription* par l'Etat, à titre d'actionnaire, d'une partie du capital sembla présenter de grands avantages. Dans cette hypothèse « il a part aux
« chances bonnes comme aux chances mauvaises.
« Il dispose, dans le conseil de la compagnie, d'une
« somme de voix proportionnée à la somme de ses
« actions ; il a, dès lors, . . . une influence considé-
« rable dans la compagnie, il peut la diriger dans
« le sens le plus avantageux. L'ouvrage achevé, le
« succès établi, si l'entreprise a réussi, il peut en
« aliénant ses actions avec l'autorisation des Cham-
« bres, rentrer dans ses capitaux, les porter sur
« d'autres entreprises utiles ; ou bien, en faire
« l'abandon au public en exigeant la réduction des
« tarifs d'un cinquième, d'un quart, d'un tiers, sui-
« vant la somme d'actions dont il ferait l'aban-
« don » (1).

Mais n'est-il pas à craindre que cette influence de l'Etat sur la gestion des concessionnaires ne devienne, en certains cas, une gêne ? ; sans doute, et c'est pourquoi on considère que ce système d'intervention établit une confusion regrettable entre l'administration et le contrôle ; l'Etat se trouvant

(1) Exposé des motifs. — M. U. 3 avril 1837. Voir la suite.

dans une double situation, dans une situation contradictoire.

La *garantie d'intérêts* suscite de plus longs débats. Ce mode d'intervention a, comme chacun sait, pour but d'assurer aux actionnaires d'une compagnie un certain taux d'intérêt, un revenu déterminé, aussitôt après l'achèvement des travaux. Nombreuses sont les vertus de ce système. Il attire les capitaux par les conditions de sécurité qu'il offre ; — diminuant, interdisant presque toute spéculation puisqu'il a pour effet de fixer la valeur des titres, il provoque le classement des actions de chemins de fer entre les mains de preneurs sérieux, et même il peut développer l'esprit d'association par la réunion des petits capitaux, car il leur facilite l'accès d'entreprises sûres ; de plus, il active l'exécution des travaux puisque les bénéfices de ces travaux sont prévus d'avance, d'avance garantis. — Grands avantages, en vérité, mais aussi quels désavantages ! La garantie d'intérêts grève l'Etat de charges énormes ; elle laisse indéterminée l'étendue des sacrifices de l'Etat, et cette indétermination est, d'autant plus fâcheuse que l'Etat subit les hasards de l'entreprise sans recueillir le moindre profit (1). En outre, ce système peut, dans une certaine mesure, désintéresser le concessionnaire d'une bonne administra-

(1) Voir M. U. 3 avril 1835. — Exposé des motifs du projet de loi non voté de ligne de Paris sur Rouen et le Havre.

tion ; ou, tout au moins, pour assurer cette bonne administration et calculer le montant des intérêts à payer, oblige l'Etat à s'ingérer dans les dépenses et les recettes de la compagnie, à contrôler tous les comptes. Et l'embarras est grave pour que les intérêts de l'Etat soient protégés, sans nuire à la liberté d'action de la compagnie (1).

On est contraint de reconnaître que le système de la garantie d'intérêts a pour inconvénients : « d'établir entre la compagnie garantie et le gouvernement garant, des rapports d'une difficulté « extrême, rapports pour le règlement desquels les « meilleurs esprits, les hommes de la plus haute « expérience en fait d'administration de finances « n'ont pas encore trouvé de solution » (2). Mais, malgré ces difficultés pratiques, l'intervention de l'Etat est tenue pour indispensable ; si on ne la proposait, les compagnies y feraient appel. Car ainsi que nous l'avons dit, l'intervention de l'Etat est pour les compagnies un secours nécessaire.

III.

Elle est également, nous l'avons dit aussi, — une garantie. A ce point de vue, il ne suffirait pas que

(1) Voir Duchâtel. — Min. intérieur. M. U. 7 mai 1842.

(2) Teste. — Min. travaux publics. — Ch. Députés. M. U. 28 avril 1842.

l'immixtion de l'Etat dans les affaires des compagnies fut momentanée, transitoire. Non, il faut qu'elle se prolonge après la période d'accomplissement des travaux d'exécution. L'intérêt du public en dépend. Ne pourrait-on pas craindre que les compagnies, maitresses d'elles-mêmes, ne se montrassent exclusivement soucieuses d'accroître leurs profits et négligeassent, d'une part d'améliorer les conditions matérielles des transports en proportion des inventions réalisées, — d'autre part, d'abaisser progressivement les tarifs à mesure que le trafic augmentant augmenterait les bénéfices. — Il importe donc que l'Etat se réserve, dans les actes de concession, le droit de rachat. Ce droit, dont l'exercice sera sans doute subordonné à certaines conditions d'indemnité, constituera une menace permanente contre les compagnies qui se montreraient rebelles à apporter dans l'exploitation des procédés nouveaux et des améliorations, et une sauvegarde efficace pour le public. — Il importe encore que l'Etat se réserve le droit de reviser les tarifs : car, s'il est dangereux d'obliger les compagnies à des abaissements de taxes trop prononcés, il est équitable que les compagnies soient astreintes à faire profiter le public d'une part des bénéfices que le public leur procure. Et c'est pourquoi, l'Etat devra, aussitôt que, les bénéfices des compagnies atteindront un certain taux déterminé, solliciter des compagnies la réduction des taxes, ou l'opérer d'office au bout d'une certaine période écoulée.

IV

Voilà les arguments que les adversaires des compagnies privées soutiennent contre elles. Voilà les mesures pratiques qu'ils proposent, sans qu'il soit possible de les repousser — leur utilité est manifeste. En effet, la marque caractéristique des discussions pour ou contre l'emploi du mode d'exécution par les compagnies est que ces discussions s'appuient sur des faits récents, actuels, dont chacun a été témoin et peut se faire juge. — Discutant directement pour ou contre l'abandon à l'Etat de la construction des voies ferrées, les membres des deux chambres procédaient surtout, par inductions, à l'aide de suppositions, car les faits leur faisaient défaut. Tel n'est pas ici le cas ; et les théories pour ou contre les compagnies n'ont que la valeur que les faits leur communiquent. Aussi, tandis que les orateurs énuméraient les échecs des compagnies créées dans toutes les conditions les plus larges comme les plus restrictives, soutenues de toutes les manières, par des subventions ou des garanties d'intérêts, les partisans de ces compagnies étaient réduits, pour combattre leurs adversaires à invoquer le principe supérieur de l'association individuelle. Ressource suprême, toujours invoquée, — médiocre ressource !

§ VI. — Dangers des compagnies.

Elle devenait tout à fait mauvaise lorsque les orateurs des deux chambres démontraient que, non seulement, les compagnies privées étaient les agents incapables d'une œuvre trop considérable ; mais encore, des agents dangereux, peut-être funestes. — L'échec de leurs entreprises pouvait difficilement s'éviter ; c'était donc une perte pour tous les souscripteurs. — Mais, en outre, les chefs, les directeurs de ces entreprises acquéraient une influence hors de proportion avec les services par eux rendus — et ils pouvaient par des manœuvres malhonnêtes, sur la foi d'irréalisables promesses attirer à eux des capitalistes inconsiderés et précipiter leur ruine. — Bref, on redoutait la formation d'une « féodalité financière » et on craignait les dangers, les abus de l'agiotage.

I

Vers cette époque, où les entreprises de chemins de fer semblaient appeler toutes les activités, et absorber tous les capitaux disponibles, elles étaient, pour ceux qui y réussissaient, une ressource de richesse et de puissance. Tous les entrepreneurs de ces immenses travaux publics, unis entre

eux, solidaires, détenant une portion de la richesse nationale et de la puissance publique, menaçaient de constituer une association redoutable. L'intérêt général exigeait que leur influence fut contenue dans de justes limites : « Nos pères ont détruit
« aux applaudissements de la France entière, la
« féodalité ancienne. Craignons, en enlaçant la
« France de je ne sais quel réseau de fiscalité d'en
« rétablir une qui ne serait pas moins lourde pour
« la nation » (1). — Cette féodalité nouvelle on la stigmatisait d'un mot ; c'était la féodalité financière. — Et les progrès de cette féodalité financière étaient éclatants pour tous, avec leurs caractères, avec leurs dangers : « Ce serait un sentiment bien
« misérable que d'envier aux compagnies les bénéfices bien légitimes qu'elles pourraient réaliser
« dans leurs opérations ; que de leur enlever même l'élévation de situation, l'accroissement d'influence qu'y vont trouver leurs patrons ; ce seront
« désormais de très grandes positions que celles
« d'administrateurs de grands chemins de fer ; il
« faut le reconnaître, non pas pour les jalouser,
« non pas pour en prendre ombrage, mais pour
« apprécier la portée que cela pourra avoir pour
« la direction et l'exploitation de ces entreprises,
« dans l'intérêt général du pays » (2). On pressent

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

(2) Muret de Bort. — Ch. Députés. M. U. 14 juin 1844.

déjà les effets d'une pareille influence et l'on se demande s'il ne serait pas périlleux pour l'intérêt général d'abandonner à des particuliers les moyens, les instruments de cette puissance énorme.

II

D'autres motifs avivent encore ces inquiétudes et justifient les défiances suscitées à l'égard des compagnies. La puissance des administrateurs de ces grandes compagnies, repose, en effet, sur la richesse qu'ils acquièrent. Or, cette richesse ne provient pas entièrement de bénéfices réalisés, elle s'accroît de tous les capitaux attirés dans les entreprises, par les manœuvres de l'agiotage. Graves sont les abus de l'agiotage. D'abord il entretient des illusions sur la productivité des travaux à entreprendre ; allume les convoitises, les excite les unes contre les autres, et, à la faveur de ces compétitions, amène une hausse injustifiée des actions, hausse dont profitent les capitalistes avisés. Puis, tout à coup, diminue la hausse ; la confiance surexcitée s'écroule, et, dans ce désarroi soudain, entraîne les actions à une baisse irrémédiable. La première conséquence de l'agiotage est donc de dépouiller les capitalistes ignorants et confiants, au profit des spéculateurs. Mais, il en est une autre, tout aussi pernicieuse pour l'avenir des chemins de fer ; les spéculations excessives arrêtent l'essor

des compagnies qui se fondent, les condamnent à périlcliter. N'y aurait-il pas lieu de redouter que de tels excès n'amènassent l'arrêt de l'initiative privée, pour la construction des chemins de fer ? Voilà pourquoi, l'agiotage, peut-être considéré « comme « une des plaies de notre époque » (1). A vrai dire, cette plaie est d'une guérison difficile : « Assurément, nous devons faire tous nos efforts pour « que la législation mette un frein à l'agiotage ; « mais prenons garde, Messieurs, en voulant décourager l'agiotage de réprimer la spéculation ; « car la spéculation, c'est la circulation, c'est la « vie » (2). Par suite, il faut aller chercher le mal jusqu'à sa racine, et, sans l'atténuer par des palliatifs, l'anéantir dans sa cause. La cause de ce mal est précisément l'inexpérience des individus à se lancer dans des entreprises dont les proportions exigent qu'ils s'associent les uns les autres ; dès lors, la force des choses astreint l'Etat à augmenter peu à peu son intervention dans la construction des lignes, à se réserver des droits plus considérables. De cette façon la surveillance continue de l'Etat réfrènera les excès auxquels l'indépendance des compagnies pourrait les abandonner. — Ainsi le grand effort, tenté en faveur des compagnies,

(1) Comte Molé — Président du conseil. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1838.

(2) Comte Molé — Président du conseil. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1838.

s'affaiblit insensiblement; la pratique instruit et ramène peu à peu les entreprises de chemins de fer à l'Etat, à mesure que, vis-à-vis les compagnies, grandit la défiance. A ce sujet, Lamartine, qui toujours exagère, prétend que « les Compagnies ne
« peuvent pas se présenter sincèrement; car leur
« patriotisme se réduit à la demande d'un privi-
« lège et d'un monopole » (1). A bas les privilèges ! Mettons nous en garde contre les monopoles !

III

En fin de compte, qui sait si les partisans des compagnies préconisent bien le procédé le plus efficace pour exciter l'activité des individus, en assurant à leurs efforts une juste récompense. Les faits ne paraissent pas le prouver. Ils prouveraient, au contraire, que les avantages les plus sérieux des chemins de fer sont, peut-être, d'une nature insaisissable pour l'intérêt privé. On finit par s'en apercevoir. Comme le dit Proudhon : « malgré les saturnales de la bancocratie, l'opinion
« tout en reconnaissant l'immense utilité des
« chemins de fer commence à douter de leur
« valeur financière et spéculative » (2). Cette incertitude plane sur toutes les discussions. Et, entre

(1) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 10 mai 1838.

(2) Journal des Economistes 1845.

l'Etat et les compagnies, on ne parvient pas à adopter un système exclusif. — Les théoriciens de l'exécution par l'Etat ne peuvent imposer leur système absolu, rigide, insusceptible de se plier aux difficultés pratiques. Les partisans des compagnies répètent vainement, comme un vague refrain, qu'il est temps de fortifier, par l'association, l'énergie des individus. L'indécision s'accroît parmi les prolongements des débats. Il faut agir. Entre ces conceptions, imprécises et cependant irréductibles, la loi du 11 juin 1842, imposée par les circonstances, apparaît comme une conciliation, on pourrait dire un compromis.

II^e PARTIE

La Loi du 11 Juin 1842.

CHAPITRE I.

IDÉE GÉNÉRALE DE LA LOI.

Dans quelles conditions est présenté et sera voté le projet de la loi du 7 février 1842, on le comprend du reste. Le gouvernement qui l'a élaboré, se préoccupe à la fois de mettre fin aux discussions répétées qui retardent l'exécution, de plus en plus urgente, des voies ferrées, et de faciliter cette exécution par l'adoption d'un mode de construction essentiellement pratique.

Ce n'est pas que, depuis les discussions précédentes, on ait acquis pour la solution du problème des chemins de fer des données nouvelles. On veut simplement utiliser les éclaircissements que les discussions premières ont apportées à la question et repousser les systèmes absolus dont l'insuffisance paraît démontrée. — Telle était, dès 1837, la préoccupation du Gouvernement. « Il n'y a pas
« — disait-il — de système absolu possible. Il faut
« donc renoncer aux systèmes absolus, qui veulent,

« les uns, que l'Etat fasse à lui seul la construction,
« les autres que l'Etat n'y entre pour rien. Suivant
« nous, ces deux systèmes doivent se fondre et
» s'unir » (1). Cette préoccupation se fortifie en
1842, du souci de borner les retards qui se sont
jusqu'alors prolongés, et de la volonté d'agir. Aussi
bien, il importe peu de pénétrer à nouveau, par
des discussions approfondies les insuffisances de
chaque système, on se condamnerait ainsi à une
inertie perpétuelle ; et c'est surtout ce danger qu'il
convient d'éviter ; « Si je ne craignais d'abuser des
« moments de la chambre, si j'examinais devant
« elle tous les systèmes, si je m'attachais à décou-
« vrir le côté faible de chacun d'eux, je réponds que
« la conclusion serait de ne rien adopter, de ne rien
« faire, car il n'y a pas de système qui n'offre de
« graves difficultés, de très sérieuses objections : » (2).

Véritablement, les Chambres ne peuvent ignorer
les avantages et les inconvénients respectifs de
chaque système d'exécution ; en effet, elles en ont,
par des votes partiels, éprouvé la valeur : « Exécu-
« tion par l'Etat seul, par les compagnies appuyées
« du crédit de l'Etat, par les compagnies abandon-
« nées à leurs propres forces, tout a été éprou-

(1) Martin (du Nord). — Min. travaux publics. — Ch. Députés.
17 juin 1837. M. U.

(2) Duchâtel. — Min. des travaux publics. — Ch. Députés.
17 juin 1837. M. U.

« vé » (1). Par conséquent, la loi proposée en 1842 est une loi expérimentale, dont toutes les dispositions sont inspirées par les leçons de l'expérience, non moins que par les conceptions théoriques, éclaircies dans les discussions parlementaires. Elle est, en réalité, une mise en demeure d'opter, entre tous les modes de construction possibles, pour le plus aisément applicable : « Ce que vous avez pensé, « ce que vous avez dit, nous vous le demandons de « le pratiquer » (2). — Cette mise en demeure doit être décisive, et ses effets immédiats : « Ne regret-
« tons pas le temps écoulé jusqu'à ce jour, il n'a
« pas été entièrement inutile pour nous ; nous
« l'avons employé à recueillir les renseignements
« de l'expérience ; et si nous voulons maintenant
« prendre une résolution énergique, si nous
« savons adopter un plan bien défini, si nous
« savons en poursuivre l'exécution avec persévé-
« rance il nous sera facile de reprendre le rang qui
« nous appartient » (3). Donc, il ne s'agit de rien moins, par le vote du projet de 1842, que de regagner enfin le temps perdu, et de rassembler pour l'exécution les efforts dispersés en discussions.

En somme, la loi de 1842 est proposée comme l'ultime ressource, comme la combinaison suprême,

(1) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. 19 avril 1842. M. U.

(2) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. 19 avril 1842. M. U.

(3) Exposé des motifs. — M. U. 8 février 1842.

qui, neutralisant les hostilités même les plus systématiques, réunisse le concours de toutes les volontés pour l'accomplissement de l'œuvre indispensable des voies ferrées. Par conséquent, elle peut être considérée comme l'extrait concentré de toutes les discussions ; et tous leurs caractères doivent se refléter en elle. — Présentée comme moyen d'accord entre des adversaires jusqu'ici intransigeants, son caractère essentiel est d'être un expédient, un compromis, presque un pis-aller ; et ce caractère ressort de tous les articles de la loi. Sur ce point, pas d'erreur excusable : « Ce serait se faire une « bien singulière illusion que de ne pas regarder « une loi semblable comme une véritable transac- « tion entre les intérêts les plus importants du pays. « La loi n'est pas autre chose, et, quoique vous « fassiez, vous ne lui ôterez pas ce caractère » (1). La loi de 1842 est, du reste, une loi générale, absolument générale. Elle détermine un réseau de chemins de fer (art. 1). — Elle en fixe le mode d'exécution (art. 2, 3, 4, 5, 6, 7,) et d'exploitation (art. 8). Elle règle les ressources financières qui seront immédiatement consacrées à l'exécution de certains chemins de fer, par elle énumérés (titre II, art. 10 à 17). De la sorte, toutes les questions posées dans les discussions générales se retrouvent. Il n'est donc pas de méthode plus justifiée, pour analyser les dis-

(1) Mauguin. — Ch. Députés. M. U. 3 mai 1842.

positions de la loi et les rattacher à leurs origines, que de reprendre chaque question précédemment discutée, et d'examiner quelle solution particulière la loi du 11 juin 1842 fournit sur chacune d'elles. Les discussions générales avaient eu pour objet, — d'une part la conception du plan d'exécution des voies ferrées ; quel est l'aboutissement de ces débats dans la loi ? — d'autre part, la conception du mode d'exécution des chemins de fer ; quelle est, dans la loi, la conclusion adoptée ?

CHAPITRE II

LE PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER D'APRÈS LA LOI DU 11 JUIN 1842. — LE RÉSEAU.

Aussitôt dégagées des considérations exclusivement théoriques sur la nature et le rôle des chemins de fer, les discussions générales avaient porté sur la conception de leur exécution ; et, à ce sujet, deux sortes d'hésitations se produisirent. Était-il préférable de construire les voies ferrées d'après un plan général, fourni par la détermination préalable d'un réseau, ou valait-il mieux exécuter successivement des lignes indépendantes. — Et, une fois résolue cette incertitude, devait-on décider l'exécution simultanée et totale ou l'exécution successive et partielle des lignes votées ? Sur ces deux points, la loi du 11 juin 1842 donne une réponse. Mais il apparaît bien qu'elle tente d'accorder les intérêts les plus divergents ; et, par suite de cet effort, elle reste incertaine dans ses résolutions.

L'article 1^{er} du titre 1^{er} de la loi du 11 juin 1842

est consacré à la détermination d'un réseau, que voici :

Art. 1. — Il sera établi un système de chemins de fer, se dirigeant :

1. de Paris

Sur la frontière de Belgique par Lille et Valenciennes.

Sur l'Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche qui seront ultérieurement déterminés.

Sur la frontière d'Allemagne, par Nancy et Strasbourg.

Sur la Méditerranée par Lyon, Marseille et Cette.

Sur la frontière d'Espagne par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne.

Sur l'Océan par Tours et Nantes.

Sur le centre de la France par Bourges.

2. De la Méditerranée sur le Rhin par Lyon, Dijon et Mulhouse.

3. De l'Océan sur la Méditerranée par Bordeaux, Toulouse et Marseille (1).

De longues discussions précédèrent le vote de cet article. Le gouvernement avait essayé de tenir compte de toutes les exigences qui s'étaient manifestées de tous les côtés du territoire ; il s'était

(1) Bulletin des lois, An 1842, 1^{er} semestre, page 481 n° 914.

efforcé de donner satisfaction à toutes. En un mot, il s'était montré soucieux d'apporter la justice distributive la moins contestable, dans la répartition des avantages des voies ferrées à travers toute la surface de la France. Et pour cela, il n'avait pas négligé les indications nombreuses que lui fournissaient les précédents débats sur les services que l'on devait attendre de la distribution des voies ferrées en réseau. Je n'ai pas besoin de revenir sur l'exposé de ces indications ; la teneur de l'article 1^{er} suffit à rappeler que toutes les nécessités agricoles, industrielles, commerciales, militaires sont, dans une certaine mesure, satisfaites. — Il ne faut pas se livrer à une étude bien profonde de cet article pour apercevoir le soin, chez ses rédacteurs, de diriger les voies ferrées dans les territoires où le mouvement des échanges était le plus actif et le plus susceptible d'augmentation, et pour reconnaître ensuite que les voies ferrées, aboutissant presque toutes aux frontières, sauvegardent les intérêts militaires, stratégiques, invoqués. — Puis, afin que les progrès réalisables, ne se perdent pas en se dispersant, les voies ferrées unissent leur action, concentrent leurs avantages par l'uniformité de leurs directions, l'identité de leur point de départ, qui est Paris. Ainsi est jusqu'à un certain point, établie la cohésion, l'unité cherchée dans l'œuvre des chemins de fer. — Par conséquent, on ne peut nier que le vote de l'article premier, formulé comme

plus haut, ne soit l'aboutissement logique, la consécration naturelle des débats parlementaires.

I

Est-ce à dire que le réseau, déterminé par cet article, offre tous les avantages qu'on pouvait attendre, soit aussi équitablement réparti et aussi complet que les besoins à satisfaire paraissaient l'exiger. Je ne le crois pas ; même, à cet égard, la décision prise par les Chambres se ressent de l'incertitude et de la hâte qui infirmèrent toutes les discussions.

Le réseau, dis-je, ne paraît pas absolument complet. Encore doit-on constater que le projet primitif était lui-même bien plus insuffisant. Il fallut des instances réitérées pour que le Ministre des Travaux publics, prit l'initiative, au cours de la discussion, de proposer la ligne « de la Méditerranée « sur le Rhin, par Dijon et Mulhouse » (1) ligne dont le moindre avantage était, sans contredit, d'attirer à travers la France le transit des marchandises échangées entre l'Europe septentrionale et l'Europe méridionale.

Ce fut en dépit de la résistance ministérielle et sur la proposition du député Janvier, que la ligne

(1) Art. 1. Loi 11 juin 1842. — Bulletin des lois, An 1842 ; 1^{er} semestre, page 481 — n° 914.

de l'Océan sur la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse et Marseille, fut adjointe au classement en réseau ; on ne peut cependant douter que ce chemin n'ait la puissance d'activer le mouvement des échanges dans le sud de la France et de vérifier, par suite, toutes les régions méridionales.

Au surplus, à des points de vue différents, les propositions gouvernementales étaient et demeurèrent incomplètes. Ainsi fut votée la ligne de Paris sur le centre de la France, par Bourges ; tronçon dont l'utilité ne pouvait être appréciable que si, prolongé à travers les plateaux du centre de la France, il allait rejoindre la frontière espagnole. De cette façon, en effet, ce chemin aurait accru la force productive, encore virtuelle, de ces régions, incultes par endroits, et initié leurs habitants à une civilisation plus parfaite. Ce fut l'objet de la motion de Muret de Bort, qui insista pour obtenir la transformation de cet embryon de ligne en un chemin véritablement national ; mais en vain.

Les Chambres refusèrent aussi d'adopter la proposition de De Carné, tendant à ce que le point extrême de la ligne sur l'Océan, par Tours et Nantes, fut fixé à Brest. En faveur de ce prolongement peu considérable, étaient invoqués des avantages analogues à ceux exposés pour le chemin des plateaux. Ils n'étaient ni moins nombreux, ni moins puissants. Ils furent également négligés.

Cet examen rapide du réseau voté met déjà en

lumière les imperfections de la loi de 1842. Il est avéré que les législateurs, tout en prétendant faire une œuvre équitable et complète, laissent certaines lacunes et suscitent des mécontentements justifiés. Bref leur répartition n'est, ni aussi générale, ni aussi méthodique que l'exige la situation territoriale de la France.

II

Et ce n'est pas tout, a côté de ces insuffisances, d'autres surgissent que le gouvernement est plus particulièrement reprochable d'avoir occasionnées. Incomplet, le classement des lignes en réseau est parfois incertain, au moins dans ses détails.

Il apparaît que le gouvernement cédant à la pression de plus en plus forte de l'opinion publique qui exigeait des chemins de fer, a fait, à la légère, des propositions souvent mal appuyées. Voici, à ce sujet, un aveu très catégorique. « L'incontestable
« nécessité de ne pas ajourner plus longtemps la
« solution de la question qui vous est soumise,
« s'est fait sentir ; le devoir a pesé sur le gouver-
« nement à un moment où il lui était impossible
« de marquer le tracé de chacune des lignes dont
« la confection lui paraissait utile aux intérêts et à
« l'avenir du pays » (1).

(1) Teste, — Travaux publics. — Ch. Députés, M. U. 28 avril 1842.

Cette affirmation significative est corroborée par les faits. N'est-ce pas une conséquence de l'imprévoyance gouvernementale que ce vote d'un chemin « sur l'Angleterre par un ou plusieurs points du littoral de la Manche, qui seront ultérieurement « déterminés » (1). Conséquence particulièrement désastreuse. En effet, le gouvernement par la loi de 1842, a pour but de mettre un terme aux discussions et aux scissions sur cette question des chemins de fer; et, voici que, à propos d'une ligne dont le tracé général ne soulève pas de contestations, il laisse dans l'incertitude et abandonne aux hasards de l'avenir le point délicat de savoir à quel port de la Manche — Boulogne ou Dunkerque — aboutira la ligne votée. Il manque ainsi, de propos délibéré, le but qu'il a dû viser.

Que de faits encore pourraient être cités, qui prouvent l'incertitude du réseau adopté ! La commission de la Chambre des Députés s'efforça vainement de dissiper quelques illusions. Ainsi, en ce qui concerne la ligne de Paris sur la frontière d'Allemagne par Nancy et Strasbourg, le rapporteur Dufaure affirme que « des doutes se sont élevés sur la direction que le gouvernement entendait donner au chemin de Paris à l'Allemagne par Strasbourg. Les tracés ont été l'objet de quelques études, mais

(1) Art. 1. — Loi 11 juin 1842. B. L. An 1842, — 1^{er} trim., p. 481, — n° 914.

« qui ne paraissent pas avoir été assez sérieuses » (1).

Relativement à la ligne si importante de Paris, sur la Méditerranée, mêmes incertitudes touchant les directions, les tracés. Il est reconnu que « les
« projets n'ont pas encore été soumis aux formalités
« d'enquêtes prescrites par les règlements, ils n'ont
« pu, dès lors, être examinés et comparés par l'ad-
« ministration et nous ne pouvons dire encore
« quel est celui qui doit-être préféré dans l'intérêt
« général du pays » (2). Plus particulièrement pour la section de Dijon à Châlons ; « deux tracés ont
« été étudiés : l'un se porte directement sur la
« vallée de la Saône et s'établit sur la rive droite
« de cette rivière qu'il suit jusqu'à Châlons ; l'autre
« se dirige sur Nuits, Beaune et Chagny. Notre
« choix entre ces deux tracés n'est pas encore
« définitivement arrêté » (3).

A quoi bon multiplier les citations ? De celles jusqu'ici faites, il ressort nettement que le gouvernement a eu l'intention sincère de déterminer un réseau complet de voies ferrées ; mais, telle était son imprévoyance ou son inexpérience, qu'après nombre de discussions et de tergiversations, à

(1) Rapport Dufaure, — cité par V. Grandin. — Ch. Députés.
M. U. 26 avril 1842.

(2) Rapport Dufaure, — cité par V. Grandin. — Ch. Députés.
M. U. 26 avril 1842.

(3) Rapport Dufaure, — cité par V. Grandin. — Ch. Députés.
M. U. 26 avril 1842.

l'heure ou l'opinion générale exigeait qu'on brisât tous les obstacles à l'exécution des chemins de fer ils s'est encore trouvé pris au dépourvu. De là, dans ses propositions, une série d'hésitations de détail, permettant de douter qu'il ait eu une idée directrice bien ferme et bien rigoureuse. Séduit par les apparences satisfaisantes de la classification indiquée dans les premiers projets, il l'a repris, en 1842, sans se préoccuper de l'approfondir et de la compléter. Comme on le disait : « Vous avez fait « des enquêtes architecturales, mais quant à des « enquêtes commerciales, point ! Commencer ainsi ; « c'est commencer par où l'on devrait finir » (1). D'autant que cette imprécision des études et des tracés, se répercutait dans la loi tout entière, en livrant à une égale imprécision la répartition comme l'étendue des dépenses. C'est pourquoi, on ne peut pas dire que la loi de 1842, en déterminant un réseau, enlève tout prétexte aux discussions et aux retards ; elle semble au contraire, en ménager pour l'avenir. Du moins, elle fixe les lignes à entreprendre d'après une vue d'ensemble — un peu superficielle ; — repoussant ainsi définitivement toute exécution de lignes indépendantes. C'est donc une question tranchée.

III

Mais dans le même ordre d'idées, un conflit analogue persistait sur la question subsidiaire de

(1) V. Grandin. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

l'exécution simultanée ou successive des lignes votées. Construirait-on, toutes ensemble et dans leurs entiers développements, les lignes décidées, ou bien construirait-on simplement quelques-unes de ces lignes, ou seulement certaines parties de certaines lignes.

La loi de 1842 ne donne point de solution absolue, car les allocations et les ouvertures de crédits sont réparties à peu près entre toutes les lignes classées (1). Des allocations sont mentionnées pour l'exécution d'une partie de chaque ligne du réseau. Ainsi :

Titre II. — Art. 2. — Une somme de 43 millions est affectée à l'établissement du chemin de fer de Paris à Lille et Valenciennes par Amiens, Arras et Douai.

Art. 11. — Une somme de 11 millions cinq cent mille francs est affectée à la partie du chemin de fer de Paris à la frontière d'Allemagne, comprise entre Honnau et Strasbourg.

Art. 12. — Une somme de 11 millions est affectée à l'établissement de la partie commune aux chemins de fer de Paris à la Méditerranée et de la Méditerranée au Rhin, comprise entre Dijon et Châlons.

Art. 13. — Une somme de trente millions est

(1) Voir Titre II. Dispositions particulières art. 10 à 18. — B. L. An 1842. 1^{er} sem., n° 914 — pages 484 - 85 - 86.

affectée à la partie du chemin de Paris à la Méditerranée, comprise entre Avignon et Marseille par Tarascon et Arles.

Art. 14. — Une somme de dix-sept millions est affectée à l'établissement de la partie commune aux chemins de fer de Paris à la frontière d'Espagne et de Paris à l'Océan, comprise entre Orléans et Tours.

Art. 15. — Une somme de douze millions est affectée à l'établissement de la partie du chemin de fer de Paris au centre de la France, comprise entre Orléans et Vierzon (1).

Ces différentes allocations atteignent le total de 126 millions. Mais les ressources financières ne permettaient pas d'effectuer immédiatement des ouvertures de crédit aussi considérables ; on se contenta donc d'ouvrir sur l'exercice de 1842 un crédit de 13 millions et sur l'exercice de 1843 un crédit de 26 millions ; crédits répartis proportionnellement entre les diverses lignes. — Par conséquent la loi de 1842 décide l'exécution simultanée des lignes votées, mais leur exécution partielle.

Elle repousse définitivement l'idée de l'exécution successive des lignes, idée qui s'était, en dernier lieu, énergiquement exprimée par la proposition de la construction de la ligne de la mer du Nord et de la Belgique à la Méditerranée.

(1) B. L. An 1842. 1^{er} sem., n^o 914, p. 484. Titre II.

Au demeurant, la loi de 1842, par ses dispositions précitées du titre II, établit un compromis entre les exigences infinies de tous les représentants du territoire et les moyens limités d'exécution. Elle équilibre les projets et les ressources.

CHAPITRE III.

LE MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER

Cette appropriation des moyens au but est également le résultat que cherche la loi de 1842 par la détermination du mode d'exécution des voies ferrées. Sur cette question, des opinions antagonistes avaient été longtemps et vivement soutenues c'était même, en définitive, le motif essentiel de l'échec des projets précédents. Il s'agissait — d'accorder enfin les partisans de l'exécution par l'Etat et les partisans de l'exécution par les compagnies, et, pour cela, de donner, autant que possible, satisfaction à chacun d'eux.

En réalité, la loi de 1842 établit une division de travail entre l'Etat, les localités et les compagnies ; c'est l'objet de l'article II :

« Art. 2. — L'exécution des grandes lignes de
« chemins de fer aura lieu par le concours

« de l'Etat,

« des départements traversés et des com-
« munes intéressées,

« de l'industrie privée,

« dans les proportions, et suivant les formes éta-
« blies par les articles ci-après. — Néanmoins, ces
« lignes pourront être concédées, en totalité ou en
« partie, à l'industrie privée en vertu des lois spé-
« ciales, et aux conditions qui seront alors déter-
« minées (1).

« Puis, le principe de la division du travail ainsi
« admis, il reste à déterminer d'après quel mode
« aura lieu cette division » (2). Cette détermination
est effectuée par les articles, 3, 4, 5 et 6.

« Art. 3. — Les indemnités, dues pour les ter-
« rains et les bâtiments dont l'occupation sera né-
« cessaire à l'établissement des chemins de fer et
« de leurs dépendances seront avancées par l'Etat
« et remboursées à l'Etat jusqu'à concurrence des
« deux tiers par les départements et les communes.
« — Il n'y aura pas lieu à indemnité pour l'occupa-
« tion des terrains ou bâtiments appartenant à
« l'Etat. — Le gouvernement pourra accepter les
« subventions qui lui seraient offertes par les loca-
« lités ou les particuliers, soit en terrains, soit en
« argent.

« Art. 4. — Dans chaque département traversé,
« le Conseil général délibérera sur

« la part qui sera mise à la charge du départe-

(1) B. L. An 1842, 1^{er} sem., n^o 914, p. 482. — Loi 11 juin 1842.
Titre 1 — art. 2.

(2) Bineau. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

« ment dans les deux tiers des indemnités, et sur
 « les ressources extraordinaires au moyen des-
 « quelles elle sera remboursée, en cas d'insuffisance
 « des centimes facultatifs.

« Sur la désignation des communes intéressées,
 « et sur la part à supporter par chacune d'elles, en
 « raison de son intérêt et de ses ressources finan-
 « cières.

« Cette délibération sera soumise à l'approbation
 « du roi.

« Art. 5. — Le tiers restant des indemnités de
 « terrains et bâtiments

« les terrassements

« les ouvrages d'art et stations

« seront payés sur les fonds de l'Etat.

« Art. 6. — La voie de fer, y compris la fourni-
 « ture du sable

« le matériel et les frais d'exploitation

« les frais d'entretien et de réparation du

« chemin, de ses dépendances et de son

« matériel ;

« resteront à la charge des compagnies auxquelles
 « l'exploitation du chemin sera donnée à bail.

« Le bail règlera la durée et les conditions de
 « l'exploitation, ainsi que le tarif des droits à per-
 « cevoir sur le parcours, il sera passé provisoire-
 « ment par le Ministre des Travaux publics, et défi-
 « nitivement approuvé par une loi » (1).

(1) B. L. An 1842, 1^{er} semestre, n° 914, p. 482, 83. — Loi du
 11 juin 1842. — T. I.

Telles étant les conditions du concours des forces publiques et des forces privées à l'exécution des chemins de fer, afin de rendre effective la collaboration promise de l'Etat, un article est voté qui assure les ressources financières.

« Titre III. — Art. 18. — Il sera pourvu provisoirement au moyen des ressources de la dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par la présente loi, qui doivent demeurer à la charge de l'Etat; les avances du trésor seront définitivement couvertes par la consolidation des fonds de réserve de l'amortissement, qui deviendront libres après l'extinction des découverts des budgets des exercices 1840 — 1841 — 1842 (1).

Voilà les dispositions de la loi de 1842. Elles sont tout à fait générales et établissent un mode d'exécution en rapport avec les exigences des partis adversaires. — Et, de même que les uns avaient considéré le régime gouvernemental comme appelant nécessairement la construction des voies ferrées par l'Etat, — que les autres avaient déclaré que ce régime imposait la construction par des compagnies privées, on appuyait sur la même considération le vote du système mixte instauré par la loi de 1842 : « Le gouvernement représentatif lui-même n'est qu'un puissant moyen de conciliation

(1) B. L. An 1842, 1^{er} semestre, n° 914, p. 486. — Loi du 11 juin 1842. — T. II, art. 18.

« entre tous les intérêts. La loi actuelle doit participer de nos institutions, et elle doit être une « conciliation de l'action gouvernementale et de l'action de l'industrie privée » (1). Cette conciliation apparaissait pratiquement indispensable. Le gouvernement déposait le projet de loi, avec la conviction profonde « que l'Etat doit se charger sinon « de la totalité, du moins de la plus forte partie de la dépense des grandes lignes de fer. Ce moyen « est le seul, à nos yeux, qui puisse en assurer l'exécution et l'achèvement » (2).

Aussi bien, ce mode de conciliation prêtait à des interprétations contradictoires, et il n'était personne qui ne le regardât comme provisoire, et, par conséquent, n'y vit un acheminement à l'un des modes absolus qu'il prétendait unir : « La part faite dans la loi de 1842 à l'industrie, d'une part — à l'administration des ponts et chaussées, de l'autre, a été considérée par les partisans de chaque système comme une promesse pour l'avenir, comme un expédient propre à conduire, tôt ou tard, à une concession complète » (3). — La loi de 1842 est un expédient, retenons-le ; une transaction, ne l'oublions pas ; bref, un compromis.

Et c'est pourquoi il faut l'accepter si grands que

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. — M. U. 26 avril 1842.

(2) Exposé des motifs. — M. U. 8 février 1842.

(3) Blaise. — Journal des Economistes. VII, p. 350.

puissent être ses inconvénients, pour éviter les inconvénients encore plus grands, de l'inaction : « Je
« ne méconnaiss pas les difficultés considérables qui
« surviendront dans l'application mêlée des
« forces gouvernementales et des forces des com-
« pagnies. Mais, il n'est pas de grande œuvre qui
« ne présente sa difficulté : et si l'on était toujours
« plus frappé de la difficulté de faire que de la né-
« cessité d'agir, on ne ferait jamais » (1). Mais il
faut examiner les caractères de ce compromis, et si
la loi de 1842 ne suscite pas, malgré son but, des
obstacles presque irréductibles à l'exécution des
chemins de fer.

I

La cause des retards que subissait l'exécution des chemins de fer était double : d'une part, on redoutait les inconvénients invincibles de l'exécution par l'Etat seul ; d'autre part, on redoutait les difficultés insurmontables de l'exécution par les compagnies isolées. — La loi de 1842 tend à anéantir ou atténuer les inconvénients et les difficultés de l'emploi exclusif de chaque mode de construction, en unissant les deux modes.

De plus, par cette union, elle fortifie chacun

(1) Billault. — Ch. Députés. — M. U. 11 mai 1837.

d'eux. — Mais elle complique le mode d'exécution adopté, en ce sens que, partageant l'exécution des chemins de fer entre l'initiative privée et l'initiative publique, elle dédouble encore celle-ci par la distinction du rôle de l'Etat et du rôle des localités. — L'exposé sera donc plus aisé, si l'on étudie, tout d'abord, le rôle attribué aux compagnies. — On sait, que, dans les discussions générales, la question de la division du travail entre l'Etat et les Compagnies se posait de deux façons ; ou bien, l'un serait exclu au profit des autres, et réciproquement ; ou bien serait attribuée à l'Etat la construction des lignes, dites d'intérêt général ; aux compagnies, la construction des lignes dites d'intérêts privés. — La loi de 1842 fait disparaître cette double incertitude ; car en même temps, elle institue le partage corrélatif du travail entre les Compagnies et l'Etat, et réserve (art. 2 ; *in fine*) aux compagnies seules la construction exclusive des lignes qu'elles demanderont.

Je dis que la loi de 1842 établit le partage corrélatif du travail de construction entre les compagnies et l'Etat ; cette division du travail, ce concours de deux forces distinctes à l'accomplissement de la même œuvre était tenu pour indispensable. On s'était peu à peu pénétré de l'impuissance des compagnies isolées ; impuissance qui tenait, à la fois, à l'immensité et à l'indétermination des dépenses de construction, et au trouble apporté dans le

crédit des compagnies par les manœuvres de l'agio-
tage ; danger complexe qu'il fallait éviter. — C'est
pourquoi, le législateur, en 1842, fixe en termes
très précis la part d'action des compagnies.

- « Art. 6. — La voie de fer, y compris la four-
« niture du sable
- « le matériel et les frais d'exploitation
- « les frais d'entretien et de réparation du
« chemin, de ses dépendances et de son
« matériel.
- « Resteront à la charge des compagnies aux-
« quelles l'exploitation du chemin sera
donnée à bail.
- « Ce bail règlera la durée et les conditions de
« l'exploitation, ainsi que le tarif des droits
« à percevoir sur le parcours. . .
- « Art. 7. — A l'expiration du bail, la valeur de
« la voie de fer et du matériel sera rem-
« boursée, à dire d'experts, à la compa-
« gnie par celle qui lui succèdera ou par
« l'Etat » (1).

Ainsi, aux compagnies sont réservées une part
dans l'exécution et l'exploitation tout entière. Et
l'on pensa bien, par ces décisions, avoir totale-
ment réduit les difficultés de l'action isolée des
compagnies — et favorisé l'intérêt public. — En
effet, quel est, se demande-t-on, le principal obsta-

(1) B. L. An 1842, n° 914, p. 483. — Loi du 11 juin 1842. T. I.

cle qui arrête les compagnies ? « C'est l'indétermination du chiffre des dépenses . . . mais, si nous « faisons deux parts de l'exécution complète, que « nous gardions pour l'Etat la partie qui est la plus « indéterminée . . . si, d'un autre côté, nous « remettons aux compagnies l'autre part facile « aujourd'hui à déterminer après les expériences « faites et la pratique existante : savoir la pose des « rails et l'exploitation, ne parviendrons-nous pas à « résoudre le problème qui semblait insoluble ? » (1). L'avantage réel de cette répartition des travaux est de dégager les compagnies de ce qu'il y a de plus inconnu, donc de plus aléatoire, donc de plus redoutable dans l'entreprise de construction des chemins de fer ; soit l'achat des terrains, les nivellements, les constructions de travaux d'art ; viaducs, ponts, déblais et remblais. De cette façon, les dépenses qui restent à effectuer par les compagnies, « sont « la clause la plus susceptible du calcul le plus « rigoureux » (2).

Ainsi disparaît une des causes profondes de l'impuissance des compagnies ; et, dès lors, celles qui se présenteront pourront offrir toutes les garanties de sécurité désirables.

En outre, cette collaboration des forces publi-

(1) De Gasparin. — Rapport Ch. des Pairs. M. U. 24 mai 1842.

(2) Teste. — Min. travaux publics. — Ch. des Députés. — M. U. 28 avril 1842.

ques et des forces privées doit entraîner la disparition d'une autre cause d'incapacité des compagnies. On épargne, avons-nous dit, aux compagnies la part d'inconnu qui rentre dans la construction complète des chemins de fer. D'où il suit nécessairement que « là où il reste moins d'inconnu, « reste par cela même moins de spéculation, « moins d'agiotage possible » (1). Et cet anéantissement de tout prétexte à l'agiotage constitue une chance nouvelle de bonne exécution.

Mais il ne suffit point que, par les restrictions apportées à l'œuvre des compagnies, cessent les dangers inhérents à leur action ; le législateur prétend assurer, en même temps, au double point de vue de l'exécution et de l'exploitation, des avantages précis, effectifs. — D'abord, si les compagnies et l'Etat sont chargés de travaux parfaitement séparés, il ne s'en suit pas qu'ils ne soient pas capables de se servir réciproquement d'auxiliaires. Tout au contraire : « La part que notre loi « fait à l'Etat et celle qu'elle fait aux compagnies « ne sont pas tellement distinctes qu'elles ne puissent s'aider mutuellement. Les rails des compagnies seront nécessaires à l'Etat pour ses terrassements ; l'Etat pourra souvent diminuer la « dépense que les compagnies auront à faire pour « la fourniture des sables » (2).

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. des Députés. M. U. 26 avril 1842.

(2) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 19 juin 1837.

Il s'établit donc un concours incessant de l'initiative privée et publique à l'accomplissement de la même œuvre ; et ce concours engendre des facilités nombreuses, dont la plus appréciable est, sans contredit, une diminution des frais qui se résout en une augmentation de bénéfices.

Au surplus, la participation des compagnies privées à l'œuvre des chemins de fer, pour être importante, n'en est pas moins accessoire. Le principal rôle demeure à l'Etat. Et par conséquent, l'Etat garde une propriété dont l'intérêt commun lui prescrit de ne pas se dessaisir ; la propriété des lignes de fer.

D'après le système de la loi : « l'Etat reste propriétaire des chemins de fer, il les donne simplement à loyer. Ce n'est plus une concession qu'il accorde, mais simplement un bail qu'il consent, et dans lequel il est bien plus facile que dans un acte de concession de comprendre toutes les clauses que peut réclamer l'intérêt public » (1). Les avantages que l'Etat reste maître de stipuler, dans le contrat de louage qu'il passe avec les compagnies pour l'exploitation, se réfèrent à l'élévation comme à la durée des tarifs et à la longueur de la jouissance des compagnies ; et même, ces avantages découlent de la nature juridique du contrat de louage. Voici comment :

(1) Exposé des motifs. — M. U. 8 février 1842.

« Les avances des compagnies étant considérable-
« ment réduites, les tarifs rémunérateurs sont
« moins forts, la jouissance de ces tarifs est moins
« longue ; l'Etat reprend la libre possession du
« chemin à des intervalles moins éloignés ; et il
« recouvre, dans ces intervalles, la faculté d'intro-
« duire dans le système des travaux et dans celui
« des taxes, les modifications que peuvent réclamer
« les progrès du temps et les besoins du com-
« merce (1). L'Etat conserve donc le droit de favo-
riser, par l'abaissement progressif des taxes, le
mouvement agricole, industriel et commercial des
échanges ; il garde la possibilité de faire profiter les
chemins de fer du bénéfice des inventions méca-
niques ou autres, bref d'améliorer les procédés
d'exécution et d'exploitation. Par là, le problème
délicat de l'exploitation, posé et examiné dans les
discussions générales, est résolu.

II

Il est résolu — à moins que l'application pratique
de la loi, — si harmonique dans la théorie, ne
suscite des inconvénients ; et nombre de législateurs
paraissent redouter cette fâcheuse occurrence. D'a-
bord, est-il indiscutable que le système mixte,

(1) Exposé des motifs. — M. U. 8 février 1842.

élaboré dans la loi de 1842, concilie, dans les conditions les plus avantageuses, l'action de l'Etat et l'action des compagnies ? Il est vraiment permis de croire que, par la division du travail qu'établit la loi, l'Etat joue un rôle de dupe à l'égard des compagnies. En effet, si les sacrifices imposés aux compagnies ont des limites, ceux de l'Etat sont illimités, de telle sorte que l'Etat assume toutes les responsabilités dont il libère les compagnies. Mais, peu important, en somme, les dangers auxquels l'Etat s'expose pour n'en pas faire souffrir les intérêts particuliers, dont il est, en définitive, le tuteur. — Il faut, du moins, que cette incertitude initiale soit compensée par l'activité puissante, imprimée à l'exécution des voies ferrées, et par les bénéfices immédiats que la France en retirera. Or, c'est précisément sur cette question que les doutes s'expriment plus nombreux, plus absolus. Chacun se demande « s'il est bien certain qu'on trouvera des « compagnies pour toutes les lignes » (1). Redoutable péril que celui-ci ; car, si les compagnies font défaut, le mode d'exécution, établi par la loi, en est totalement bouleversé !

Et, en dehors de ce danger, que l'on peut croire exceptionnel, n'y a-t-il pas lieu de craindre que l'association entre l'Etat et les compagnies, résultant de leur concours simultané à l'exécution des

(1) Général Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 6 mai 1842.

chemins de fer, ne soit annihilée par d'inévitables désaccords ? « Ce concours amiable des Ponts et
« chaussées et des compagnies pour une même
« œuvre, ce n'est, affirme-t-on, autre chose qu'un
« rêve. Jamais vous n'associerez l'arbitraire et la
« tyrannie avec les capitaux si ombrageux, si in-
« dépendants par leur nature. Il ne faut pas y
« songer » (1). Cette incompatibilité de principe
entre l'État et les compagnies semble démontrée
par les premières observations : « Depuis trois mois
« que le projet a été déposé, avez-vous eu la sou-
« mission d'une seule compagnie ? Oui, je crois que
« vous en avez eu pour quelques lignes, mais à la con-
« dition que vous leur donnerez de l'argent et que
« vous ne ferez rien parceque on ne veut pas de votre
« association. Ainsi les propositions que vous avez
« reçues,— si vous en avez reçu,— renversent toute
« votre loi ; elles veulent l'éventualité dont vous ne
« voulez pas les grever ; elles veulent faire les travaux,
« moyennant une somme d'argent suffisante et à for-
« fait » (2). Le résultat de ces tendances antago-
nistes est que « vous trouverez plus facilement les
« compagnies pour exécuter et exploiter seules, que
« pour exploiter seulement en communauté avec
« l'administration » (3). Et voici que la loi du 11 juin,

(1) V. Grandin. — Ch. Députés. — M. U. 6 mai 1842.

(2) Fould. — Ch. des Députés. M. U. 26 avril 1842.

(3) V. Grandin. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

au lieu de stimuler les activités pour la construction immédiate des chemins de fer, est plutôt capable de rebuter ces activités, et de retarder encore l'accomplissement de l'œuvre attendue. D'un mot, la loi de 1842 semble impraticable.

Et l'on pourrait croire que les législateurs se sont eux-mêmes rendu compte des difficultés pratiques, puisqu'ils leur ont apporté un palliatif par l'adjonction, aux dispositions qui les engendraient, de dispositions presque contradictoires. — Effectivement, en même temps que la loi de 1842, établissait un mode de construction par l'action corrélatrice de l'Etat et des compagnies, elle rendait possible cette construction par des compagnies indépendantes : « Néanmoins ces lignes pourront être concédées « en totalité ou en partie à l'industrie privée, « en vertu de lois spéciales et aux conditions « qui seront alors déterminées » (1). Ainsi la loi détruisait l'uniformité du mode d'exécution des chemins de fer qu'elle voulait créer. —

Cette disposition complémentaire, votée sous forme d'amendement proposé par Duvergier de Hauranne, était cependant suffisamment justifiée et répondait, dans une certaine mesure, au but de la loi. En effet, ce but étant de hâter l'exécution des chemins de fer, il ne fallait répudier à l'avance aucun des moyens qui pouvaient assurer cette exé-

(1) Art. 2 infime. — B. L. 1842. 1^{er} trim., n° 914, p. 482.

cution. — Du reste, quelque précieux que fût le principe de l'inaliénabilité du sol, sauvegardé dans le système précédent, il ne l'était pas au point que l'on dût repousser des compagnies qui proposeraient de bonnes conditions et offriraient des garanties sérieuses, d'autant que l'on pourrait éviter, dans tous les cas, des concessions à long terme et des tarifs élevés, puisque le législateur se réservait d'accorder lui-même chaque concession par une loi particulière. Et vraiment on aurait eu grand tort « de sacrifier l'utilité à la régularité, l'avantage de « faire les chemins de fer au plaisir de faire une loi « ordonnée et systématique » (1).

En résumé, la loi de 1842, par ses deux séries de dispositions — l'une principale, l'autre additionnelle, — accorde aux compagnies une part suffisante pour stimuler leur initiative. Mais il demeure vraiment singulier que cette loi de principe, résultat de longues délibérations, aboutissement d'examens réitérés, soulève une double équivoque ; — d'abord par les difficultés que suscite la répartition des tâches entre les forces privées et les forces publiques, puis, par la création d'un mode de construction accessoire, destiné peut-être à supplanter le mode principal.

(1) Duvergier de Hauranne. — Ch. des Députés. M. U. 7 mai 1842.

III

Cette prévision n'est pas contredite — loin de là — par la considération du rôle que l'Etat et les localités seront appelés à jouer dans la construction des voies ferrées. Nous avons vu que l'obstacle capital, relevé contre l'exécution par l'Etat, provenait des frais énormes que cette exécution entraînerait fatalement et de la pénurie constatée des ressources financières. Cette insuffisance des ressources, à laquelle on prétendit remédier par l'organisation du concours pécuniaire, établi dans la loi de 1842, tenait à deux causes : d'abord à l'immensité des travaux publics entrepris, enfin au déficit budgétaire existant. — Les travaux publics votés étaient démesurés ; chacun pouvait s'en rendre compte : « Quand vous
« avez déjà entrepris d'achever vos routes royales,
« départementales et communales, de rendre vos
« rivières navigables, de terminer les canaux et de
« mettre en état presque tous les ports du com-
« merce et de la marine ; quand vous avez en même
« temps entrepris et les fortifications de la capitale
« et celles de plusieurs forteresses nouvelles et la
« reconstruction ou la réparation des anciennes
« places, des casernes, des arsenaux et des maga-
« sins de l'armée ; quand vous avez entrepris, en
« Afrique aussi bien qu'en France de très vastes
« travaux, ou trouverez-vous assez d'ingénieurs

« expérimentés, assez de conducteurs de travaux, « assez de matériaux de nature et surtout assez de « millions pour tout payer » (1). Le danger de l'accumulation de ces entreprises est manifeste. — Et ce qui en augmente l'importance, c'est précisément la précarité des ressources financières. Le gouvernement ne saurait la méconnaître : « Nous ne pensons « pas, — dit-il par l'organe d'un de ses repré-
« sentants, — que dans la situation de nos finances, il « soit possible à l'Etat d'exécuter 5 ou 600 lieues de « chemins de fer à ses frais » (2). On était à peu près unanime à constater que « si nos finances « étaient très puissantes, elles étaient engagées » (3). Cet embarras financier provenait de la masse de travaux extraordinaires, civils ou militaires, définitivement votés par la loi du 25 juin 1841, qui s'élevaient à la somme de 500 millions ; et des déficits budgétaires de 1840 à 1843, déficits constatés ou prévus jusqu'à concurrence de près de 500 millions. C'était, au total, un milliard. La situation était réellement grave. On pensa en atténuer les périls, et, néanmoins, communiquer une impulsion décisive à la construction des chemins de fer, par l'adoption d'un système mixte dont le fondement était, qu'à puiser à des sources diverses, on épuiserait moins chacune d'elles.

(1) Général Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

(2) Teste. — Min. trav. publics. M. U. 28 avril 1842.

(3) Thiers. — Ch. des Députés. M. U. 9 mai 1842.

C'est pourquoi, tout en assurant le concours financier des compagnies, la loi de 1842 appela l'Etat, les départements et les communes à supporter une partie de la dépense dans les conditions qui suivent :

« Art. 2. — L'exécution des grandes lignes de
« chemins de fer définies par l'article précédent,
« aura lieu par le concours — de l'Etat

« des départements traversés et des commu-
« nes intéressées....

« Art. 3. — Les indemnités dues pour les ter-
« rains et bâtiments dont l'occupation sera néces-
« saire à l'établissement des chemins de fer et de
« leurs dépendances seront avancées par l'Etat —
« et remboursées à l'Etat, jusqu'à concurrence des
« deux tiers par les départements et les commu-
« nes....

« Art. 4. — Dans chaque département traversé,
« le Conseil général délibérera.

« Sur la part qui sera mise à la charge du dépar-
« tement dans les deux tiers des indemnités, et
« sur les ressources extraordinaires au moyen des-
« quelles elle sera remboursée en cas d'insuffisance
« des centimes facultatifs.

« Sur la désignation des communes intéressées
« et sur la part à supporter par chacune d'elles en
« raison de son intérêt et de ses ressources finan-
« cières.

« Cette délibération sera soumise à l'approbation
« du roi.

« Art. 5. — Le tiers restant des indemnités de
« terrains et bâtiments,

« les terrassements

« les ouvrages d'art et stations seront payés
« sur les fonds de l'Etat » (1).

Tel était le système financier de la loi de 1842. Cette répartition des dépenses, pour être insolite, n'avait rien d'illégal. Elle était conforme au principe général de concours des localités dans la dépense des travaux publics, contenu dans les articles 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807. Selon ces articles, ce concours est obligatoire. A la vérité, l'Etat ne s'en est pas toujours prévalu, mais rien lui interdit d'y recourir lorsqu'il peut y trouver un secours nécessaire. En fait, cet appel aux localités avait été pratiqué pour les travaux effectués dans certains ports ; on pensait le faire pour les voies navigables ; et, d'autre part, une répartition analogue existait pour les routes de terre. — Tout paraissait donc justifier ce système financier qui, en outre, répondait aux considérations de la plus stricte équité, en proportionnant aux intérêts locaux les dépenses des localités. — On ajoutait, qu'en réalité, le recouvrement de ces contributions serait facile,

(1) B. L. 1842, 1^{er} sem., n° 914, p. 482, 483, T. I. — Loi 11 juin 1842.

par suite d'un phénomène naturel de répercussion économique. En effet, l'Etat, pour prix des terrains qu'il achète, et des travaux demeurés à sa charge, qu'il exécute, verse dans les départements traversés, des sommes considérables qui cherchent immédiatement à se placer, soit dans des acquisitions nouvelles, soit dans des spéculations lucratives, par suite desquelles augmente la valeur des propriétés et des revenus. Conséquemment, le paiement des centimes extraordinaires ou additionnels que les communes auront à supporter, devient plus aisé. Voilà les considérations principales qui, suivant les uns, justifient amplement le système mixte institué par la loi.

Mais, pour un petit nombre d'arguments favorables que d'objections et combien puissantes ! Certes, appeler les départements et les communes, ces vivantes associations locales, à participer aux dépenses de construction des chemins de fer qui seront pour elles, dans un avenir assez proche, un facteur énergique de prospérité ; cela paraît éminemment juste. Cependant on constate, dans l'emploi de ce procédé de contribution financière, des difficultés juridiques et des difficultés pratiques. — En droit, on peut craindre que le principe de la division des pouvoirs ne soit violé : « Je me demande s'il est conforme à nos lois existantes, à la division des pouvoirs, aux attributions propres à chacun d'eux, d'imposer par

« une loi émanée des chambres, une contribution
« spéciale et locale à tel ou tel département pour un
« intérêt local ou départemental dont ce département
« n'est pas juge » (1).

Voilà en ce qui concerne l'attribution aux localités d'une quotité des dépenses. Voici pour la détermination de la part proportionnelle de chaque département et de la part afférente à chaque commune. En vertu de la disposition de la loi :
« Le conseil général sera-t-il, oui ou non, absolument
« maître de cette répartition ? Dans le premier cas,
« n'y a-t-il pas à craindre, lorsqu'un chemin, par
« exemple, passera à l'extrémité du département,
« que le conseil général ne fasse porter sur quelques
« communes un fardeau qu'elles ne sont pas en état
« de tolérer ? Dans le cas contraire, qui déterminera
« la quote-part du département ? sera-t-elle réglée
« d'après une proportion déterminée et égale pour
« tous les départements ? Ce serait ne tenir
« aucun compte de la diversité des situations,
« sera-t-elle réglée, au contraire, par le ministre,
« arbitrairement et selon son appréciation de l'intérêt
« réel de chacun. Autant vaudrait dire que le ministre
« imposera d'office et selon son bon plaisir, les
« départements et les communes » (2). Ainsi, à
chaque cas d'application particulière de la loi,

(1) Odilon Barrot. — Ch. Députés. M. U. 7 mai 1842.

(2) Duvergier de Hauranne. — Ch. Députés. M. U. 7 mai 1842

surgissent des conflits entre le pouvoir municipal et le pouvoir départemental, entre le pouvoir départemental et le pouvoir central ; et, avec cela, des difficultés pratiques de répartition, délicates à préciser, mais qui pourront entraîner, dans les faits d'irrémédiables injustices. — Effectivement le concours des départements et des communes se fonde sur ce principe, qu'outre l'intérêt général il y a, pour eux, l'intérêt local. Mais comment apprécier l'intérêt et, par suite, la contribution de chaque département, de chaque commune ? La loi « parle « des départements traversés. Cela suppose que « chaque département est un individu collectif dont « les intérêts sont constamment identiques. Or il « n'en est pas toujours ainsi. Très souvent, au con- « traire, il y a entre les diverses parties d'un dépar- « tement des intérêts divergents et contradic- « toires » (1).

Et il est permis d'ajouter que certains départe-
ments très considérables peuvent ne retirer qu'un
avantage minime du passage des chemins de fer
parmi leur territoire. Pour prendre un exemple :
« Vous faites un chemin de fer pour aller en Espagne,
« irez-vous demander au département des Landes
« de payer en raison de la partie de son territoire
« qui sera parcourue ? Il vous répondra : prenez
« mes landes ! » (2). Ainsi, inconvénients tant pour

(1) Duvergier de Hauranne. — Ch. Députés. M. U. 7 mai 1842

(2) V. Grandin. Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

les départements que pour les communes, — aggravés par ce fait, que l'on s'expose fatalement à favoriser les départements riches au détriment des départements pauvres, à imposer aux communes rurales des charges tout à fait excessives au profit des villes, et, d'une façon générale, à sacrifier les intérêts agricoles aux intérêts industriels (1).

Même, en acceptant, malgré ses défauts, le principe de cette contribution départementale ou communale, est-il certain que le recouvrement pourra toujours s'effectuer ? Loin de là ; et tout au contraire. En effet, on stipule que le « trésor ne » paiera qu'une portion et que les localités et les » compagnies paieront le surplus. Mais les localités » sont presque toutes surchargées maintenant et » surchargées précisément parce qu'on a entrepris » trop de travaux à la fois » (2).

Au reste, « il est bon que chaque département, » chaque commune sachent d'avance les travaux » auxquels ils devront concourir, afin qu'ils ménagent leurs ressources, les préparent pour l'époque » où doivent commencer ces travaux, dans 4, 5 ou » 6 ans, et qu'ils soient à même de fournir leurs » concours » (3).

Or, le projet gouvernemental, à cause de l'insuf-

(1) Voir Cordier. — Ch. Députés. Discussion sur projet Orléans à Bordeaux. M. U. 14 juin 1844.

(2) Général Paixhans. — Ch. Députés. M. U. 27 avril 1842.

(3) Dufaure. — Ch. Députés. M. U. 28 avril 1842.

fisance des études et des tracés, ne permet pas de rétablir de rigoureuses prévisions. L'exécution intégrale de la loi demeure donc abandonnée aux hasards des circonstances. — Et voici bien la contradiction suprême de la loi qui, combinant un système mixte de construction afin d'alléger les charges trop onéreuses de l'Etat, décide que, malgré sa pénurie financière, l'Etat fera l'avance des sommes nécessaires, et subordonnera ainsi l'équilibre des budgets aux chances improbables d'un remboursement futur. Contradiction qui en amène une autre, infailliblement. En effet, l'Etat grevé au-delà de ses forces réelles ne peut affecter immédiatement des fonds qu'à des fragments de lignes, de sorte que
 « comme les ressources seront éparpillées à l'infini
 « il en résultera que chaque ligne n'aura d'exécuté
 « qu'un tronçon sans valeur, prolongé lentement
 « par les forces disséminées de l'Etat et qui n'aura
 « la chance de s'achever que par le concours de
 « l'Industrie particulière » (1). Donc, pour conclure sur cette question de la collaboration financière de l'Etat, des départements et des communes, on a peine à croire que ce système mixte, malaisément praticable, puisse ranimer l'exécution languissante des voies ferrées.

(1) G. de Beaumont. — Ch. des Députés. M. U. 6 mai 1842.

CHAPITRE IV

CONCLUSION SUR LA LOI DU 11 JUIN 1842.

En définitive, examinée dans l'ensemble de ses dispositions, la loi du 11 juin 1842 paraît avoir été utile, en dépit de ses imperfections. Elle eut, du moins, l'avantage capital de constituer un point de départ suffisamment ferme, si elle ne supprime pas toutes les difficultés de l'exécution des chemins de fer, elle prétendit les examiner toutes et fournir, à chacune d'elles, une solution. C'est ainsi qu'elle détermina avec justesse, sauf quelques exceptions, la direction des grandes lignes la plus avantageuse au point de vue politique et économique ; et tâcha à édifier un mode cohérent d'exécution. — Néanmoins, aussitôt votée, ses auteurs durent subir des critiques multipliées et parfois violentes ; et la loi ne fut guère approuvée dans son intégralité. — Selon les uns : « La pensée générale, l'exécution d'un « ensemble de lignes de chemins de fer, était bonne ; « son point de départ, l'alliance de l'Etat et de

« l'Industrie, était bon. Le seul tort qu'on puisse
« lui reprocher avec raison est d'avoir préparé un
« moule unique pour des entreprises fort dissem-
« blables, d'avoir accordé à tous les chemins de fer
« sans distinction, les mêmes encouragements, la
« même subvention » (1). — Suivant les autres,
avant la loi de 1842, la lutte était circonscrite entre
l'Etat et les compagnies : « Entre ces deux sys-
« tèmes, on pouvait choisir, mais quel que fût l'objet
« de la préférence, on était sûr, du moins, d'avoir
« des compensations à côté des inconvénients
« propres à chaque régime. C'est cette position nette
« que la loi du 11 juin est venu embrouiller avec
« les combinaisons et les enchevêtrements de son
« système mixte » (2).

Réellement, l'inflexibilité et la complexité des dispositions de la loi étaient particulièrement reprochables. De là, surtout, devaient naître des obstacles fréquents. — Et si l'on veut chercher ailleurs des critiques, voici Proud'hon qui, avec une véhémence sincère et désordonnée, condamne irrémédiablement la loi pour ce qu'elle a valu « changer
« toute la tradition à la fois commerciale, politique
« et voiturrière. Au lieu de continuer l'œuvre si bien
« commencée par les canaux et les routes, le légis-
« lateur a suivi l'impulsion de l'idée monarchique

(1) Journal des Economistes. 1845.

(2) Journal des Economistes. — Blaise. VII, page 350.

« qui fait de Paris la reine des Gaules et de chaque
 « province un fief tributaire de la capitale. Ainsi,
 « sur le réseau en échiquier, réseau fédératif et éga-
 « litaire des routes de terre et des voies navigables
 « est venu se superposer le réseau monarchique
 « et centralisateur des chemins de fer ; tendant à
 « subalterner les départements à la capitale ; à
 « faire d'une grande nation jusqu'alors libre, un
 « peuple de fonctionnaires et de serfs. . . » (1). Mais
 périront les conséquences des erreurs gouverne-
 mentales ; et les législateurs auront heureusement
 accompli une œuvre vaine, car la force des choses
 redresse les effets de la faiblesse des hommes. Et
 Proudhon prophétise avec aisance les révolutions
 de l'avenir : « Encore un peu, et la pensée première,
 « gouvernementale du réseau étoilé aura disparu
 « dans la multitude des lignes de jonction ; d'autres
 « centres rayonnants, Lyon, Bordeaux, Orléans,
 « Tours, Périgueux. . . balanceront par leur force
 « attractive celle de Paris, si tant est que le croi-
 « sement de plusieurs chemins de fer devienne
 « jamais, pour aucune ville, une cause d'agrandis-
 « sement ; et les diverses régions commerciales,
 « industrielle et agricole de la France, poursuivront
 « sans plus dévier, leur organisation fédérative,

(1) Proudhon. — Réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer. — Tome XII, — œuvres complètes. — Paris. — Librairie internationale 1868.

« indiquée par la nature et interrompue par la politique depuis Jules César.... » (1).

Quelle confiance et quelle erreur ! Il faudrait avoir comme lui l'ardente conviction de l'aptitude des chemins de fer à transformer les conditions du progrès politique, économique et social de la France, pour manifester, envers la loi de 1842, l'imperturbable sévérité qu'il professe en ces termes : « L'ignorance a parlé ; le gouvernement a proposé, la Chambre a voté. Le bien « comme le mal qui doit arriver, arrivera ; nous « n'avons plus qu'à l'attendre, en toute tranquillité « et résignation » (2). Telle n'était pas l'intention des adversaires même les plus décidés de la loi. Et, comme nous le verrons en étudiant l'exécution même des voies ferrées sous le règne de Louis-Philippe, leurs efforts tendirent à faire simplifier, même à faire écarter le système compliqué de cette loi fondamentale. En résumé, bien qu'elle ne fût jamais appliquée, la loi du 11 juin 1842 était, elle demeure « la charte des chemins de fer ».

(1) Proudhon. — Réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer. — Tome XII, — œuvres complètes. — Paris. — Librairie internationale de 1868.

(2) Proudhon. — Journal des Economistes. 1845.

III^e PARTIE

Commencement d'exécution
des chemins de fer sous le règne de
Louis-Philippe.

Telle étant l'ampleur des discussions sur les chemins de fer, pendant le règne de Louis-Philippe, et l'indécision des législateurs touchant la solution qu'il convenait de donner à ce problème nouveau des voies ferrées, on comprend que, sous ce règne, l'exécution même est tout-à-fait secondaire et comme subordonnée aux débats. — Effectivement le règne de Louis-Philippe est, en ce qui concerne les chemins de fer, une époque d'ignorance et d'études, d'inexpérience et de tentatives, en un mot, une véritable période d'initiation. A peine la loi de 1842, peut-elle être considérée comme la clôture de cette période. C'est pourquoi, l'exécution des voies ferrées, revêt un caractère d'exécution partielle, fragmentaire, occasionnelle ; en tous cas incertaine. ↵

Il y a lieu, naturellement de scinder en deux parties, le bref exposé que nous en ferons ; la première énumérant les essais tentés jusqu'en 1842 — ; la deuxième indiquant la poursuite plus systématique de l'œuvre des chemins de fer, avec un effort pour discerner l'influence réelle de la loi du 11 Juin 1842 ;

comment on s'y conforme, comment on s'en dégage. — Puis, n'est-il pas nécessaire de mettre en relief la symétrie singulière qui apparaît entre la fin des discussions et la fin des constructions sous le règne de Louis-Philippe. D'une part, est votée la loi du 11 Juin, aboutissement inévitable de débats prolongés entre deux parties irréductibles, œuvre confuse comme les débats eux-mêmes et risquant d'être stérile. — D'autre part, sous la pression des circonstances, les activités sont appliquées à des constructions de plus en plus nombreuses de chemins de fer, et vers 1846, ces efforts sont arrêtés par l'obstacle rigide d'une profonde crise économique. Ainsi, des deux côtés, un fait général comme conséquence d'efforts le plus souvent dispersés ; la loi de 1842 — la crise de 1846.

CHAPITRE I

EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER AVANT 1842.

Il ne peut échapper, à qui considère, dans leur ensemble, les tentatives d'exécution des voies ferrées accomplies pendant le règne de Louis-Philippe, jusqu'en 1842, que ces tentatives constituent les premières applications de la conception de l'utilité générale des chemins de fer — et qu'elles forment les preuves éclatantes de l'impuissance des compagnies privées, toutes réduites à accepter, même à demander le secours de l'Etat.

Et d'abord, les premières concessions consenties à des compagnies signifient clairement la transition qui s'opère, dans l'esprit du gouvernement et des législateurs, entre la conception d'intérêt privé, et la conception d'intérêt général. — Les premières lignes concédées sont d'étendue restreinte ; d'où l'on peut conclure que, si leur construction est susceptible de rendre des services généraux aux régions parmi lesquelles elles seront exécutées,

elles ne sollicitent point, par leur importance même, l'intervention particulière de l'Etat.

Ce sont, à tort et à travers, au hasard des initiatives : — la ligne de Paris à Saint-Germain concédée par la loi du 29 Juin — 9 Juillet 1835 (1). Les travaux sont rapides ; car, dans la contrée que le chemin traverse, on espère de fructueux bénéfices ; il n'a, du reste, que 18 kilomètres de longueur et, dès 1837, il est mis en exploitation ; — la double ligne de Paris à Versailles (rive droite et rive gauche de la Seine), longue de 25 kilomètres, dont la concession date de la loi du 29 Juin — 9 Juillet 1836 (2) ; la mise en exploitation, de 1839 pour le chemin de la rive droite, de 1840 pour le chemin de la rive gauche.

Et, qu'on ne croie pas que les efforts des entrepreneurs de chemins de fer se bornent à sillonner les environs populeux et productifs de la capitale de voies ferrées ; leur initiative s'exerce et s'applique, à la même époque, sur des points épars de la France. — Il faut citer, comme se rattachant à l'année 1836 la concession (par la loi du 29 Juin — 9 Juillet 1836) (3) du chemin de Montpellier à Cette, de 27 kilomètres de longueur. En 1839, ce chemin fut livré à la circulation en 1839. — Puis à la même

(1) B. L. 2^e sem. 1835 — N^o 150 — page 177.

(2) B. L. 2^e sem. 1836 — N^o 444 — page 143.

(3) B. L. 2^e sem. 1836 — N^o 444 — page 128.

époque, fut concédée à une compagnie la construction de la ligne d'Alais à Beaucaire et d'Alais à la Grand-Combe.

Et par la loi du 12-17 Juillet 1837 (1), le chemin de Bordeaux à la Teste, long de 52 kilomètres, qui, livré à une compagnie riche et active, fut mis en exploitation, en l'année 1841, sans que la compagnie ait fait appel à d'autres forces que les siennes propres. Ainsi, dans le midi de la France, les tentatives de construction de chemins de fer semblent particulièrement nombreuses. Toutefois, elles ne se groupent point dans cette portion du territoire, exclusivement. Bien loin de là, voici qu'en 1838, une compagnie sollicite des législateurs la concession d'un chemin à construire entre Bâle et Strasbourg (2) : chemin d'une importance déjà exceptionnellement considérable, puisque sa longueur atteint 140 kilomètres, et qui fut ouvert à la circulation en 1844. Ainsi, la création des chemins de fer parvient progressivement à des proportions plus amples, et affecte de plus en plus directement l'intérêt général.

Aussi bien, la conception de l'intérêt général se fait décidément jour dans le projet de loi de 1838 ; par lequel le gouvernement demandait aux Chambres le vote d'un vaste réseau. Ce projet fut repous-

(1) B. L. 1^{er} sem. 1838. — N° 559, — page 81.

(2) B. L. 2^e sem. 1838. — N° 587, — page 37.

sé. Néanmoins, l'impulsion donnée amena, en 1838, deux concessions capitales à des compagnies privées : la concession de la ligne de Paris à Rouen, au Havre et à Dieppe, avec embranchement sur Elbeuf et Louviers, par la loi des 6-7 Juillet 1838 (1). — et par une loi du même jour (2), la concession de la ligne de Paris à Orléans. Ces concessions présentent un caractère presque absolument nouveau : dans leurs dispositions apparaissent les préoccupations dominantes de l'intérêt agricole, industriel, commercial, bref de l'intérêt économique de la France. Au sort de ces deux entreprises, le sort des autres, infailliblement devait être lié ; et par leurs proportions, elles exigeaient que l'Etat ne s'en désintéressât point. — Pourquoi jusqu'en 1842 ne comptons-nous plus d'entreprises nouvelles et d'autres tentatives ? Le sort des premières n'offrit d'encouragement, ni à l'initiative des entrepreneurs, ni à l'appui des capitalistes. Et la période de 1830 à 1842, en même temps qu'elle fait saillir l'intérêt général des voies ferrées, met en lumière les difficultés de leur exécution. Elle est une suite d'échecs.

Et, chaque fois, l'Etat dût intervenir, apportant aux compagnies impuissantes aide et protection. En effet, il n'est presque pas de compagnies qui puissent se suffire à elles seules. L'Etat prête son

(1) B. L. 2^e sem. 1838 — N^o 587 — page 37.

(2) B. L. 2^e sem. 1838 — N^o 587 — page 56.

concours, sous toutes les formes et sous tous les prétextes. — Ainsi, il prêta 4 millions à la compagnie, existante avant 1830, d'Andrézieux à Roanne. Telle était la situation de cette compagnie, dont le chemin était déjà livré à l'exploitation, qu'elle n'avait pas encore intégralement soldé les terrains, le matériel, les salaires d'ouvriers. Au surplus, les charges dont elle était grevée l'empêchaient de pourvoir à des travaux indispensables d'achèvement et d'amélioration.

L'Etat semble donc concevoir un intérêt général dans les chemins de fer, puisqu'il va jusqu'à soutenir avec les fonds publics, une œuvre entreprise par une compagnie privée dans l'intérêt exclusif d'une industrie particulière. — Au reste peu à peu s'accrut l'intervention de l'Etat, en même temps que son souci d'assurer le triomphe de l'intérêt général. — Pour cela, le législateur résilia la concession du chemin de Lille à Dunkerque (1) (1838) car la compagnie était incapable de réunir les fonds nécessaires.

Il la dégageait, de cette façon, des engagements qu'elle avait contractés. — Faut-il citer aussi le prêt de 6 millions consenti, par la loi des 12 — 17 Juillet 1837, (2), à la compagnie des chemins d'Alais à Beaucaire et d'Alais à la Grand Combe, ou encore

(1)

(2) B. L. 2^e sem. 1837. — N° 524, — page 213.

le prêt de 5 millions effectué en faveur de la compagnie concessionnaire du chemin de Paris à Versailles (rive gauche) (1). Et ce n'est pas tout. La compagnie du chemin de Strasbourg à Bâle, demande à l'Etat un prêt — voté en 1840 (2) — ainsi les compagnies qui paraissaient être placées dans des conditions, particulièrement favorables, deviennent également impuissantes : « Strasbourg
« lui-même, Strasbourg qui, comme petite ligne,
« est peut-être de tous les tronçons, celui qui se
« trouve placé dans les meilleures conditions,
« Strasbourg qui dessert une des contrées où
« l'activité commerciale est la plus développée, et
« où les populations sont les plus nombreuses et
« les plus rassemblées, Strasbourg lui-même ne
« peut donner de dividendes à ses actionnaires, il
« est obligé de vous demander des fonds » (3).

De la sorte, les illusions que chacun avait pu se former sur la puissance des compagnies, se dissipent insensiblement.

Deux faits, plus graves qui se produisent, font succéder à ces illusions un découragement profond. — D'abord, par la loi du 1^{er} Août 1839 (4), la concession du chemin de Paris à Rouen au Havre et à

(1) Loi 25 juillet-1^{er} août 1839. — B. L. 2^e sem. 1839. — N° 665, — page 90.

(2) Loi 5-15 juillet 1840. — B. L. 2^e sem. 1840. N° 763, — p. 235.

(3) V. Grandin. — Ch. Députés. M. U 26 avril 1842.

(4) B. L. 2^e sem. 1839. N° 665, page 90.

Dieppe avec embranchements sur Elbeuf et Louviers est résiliée. La compagnie n'avait pu réaliser le montant des ressources nécessaires. Elle avait dû solliciter l'autorisation de n'exécuter, du moins provisoirement, que la section de Paris à Rouen, la modification des conditions du tracé, une garantie d'intérêt de 4 0/0 amortissement compris, pendant 46 ans... En vain, la compagnie impuissante et débordée s'acheminait à la débâcle. — Après quoi, le désarroi devint général. — La compagnie de Paris à Orléans fut atteinte elle-même : c'est le second fait décisif que je signalais, et, d'autant plus décisif que la ligne d'Orléans, pénétrant de Paris au cœur de la France, est destinée ainsi à devenir le tronc de toutes les lignes de la France centrale, présentait une importance spéciale.

Subissant le contre-coup du discrédit dont, alors, étaient frappés les entreprises de chemin de fer, la compagnie, dont toutes les actions étaient souscrites, mais non totalement payées, ne parvint pas à effectuer la rentrée du second versement d'à compte sur ces actions. Pour éviter la ruine, la compagnie recourut à l'État : demandant, en 1839, des modifications aux clauses originelles de la concession.

En raison de l'immensité et de la diversité des intérêts engagés dans l'entreprise, elle obtint les changements demandés. Et la nécessité de sauvegarder l'intérêt général s'imposa si bien au législateur qu'elle donna lieu à un long débat sur le

mode d'intervention de l'Etat destiné à améliorer les chances de réussite de la compagnie.

On se décida à voter, en faveur de la Compagnie, une garantie d'intérêt 3 0/0 plus 1 0/0 d'amortissement pendant 46 ans (1). Encouragé par ce secours considérable, les actionnaires s'enhardirent et furent repris les travaux.

En définitive, la période, qui s'écoule entre les années 1830 et 1842, est essentiellement une période d'essais, essais généralement infructueux. Les compagnies privées se livrent, en ce qui concerne les entreprises de chemins de fer, à un douloureux apprentissage. Mais, à mesure que l'intérêt général, attaché au triomphe de ces entreprises, est mieux apprécié, on aperçoit clairement que l'action tutélaire de l'Etat peut s'exercer de deux façons ; ou bien, il peut, en vertu du rôle naturel qui lui incombe, entreprendre lui-même l'exécution des voies ferrées, — ou bien il peut diriger, de haut, les efforts des compagnies, les stimuler et les protéger. A cette double tâche, il ne manque pas jusqu'en 1842. — Tels sont, en effet, les résultats, alors obtenus ou prévus : le développement des chemins de fer concédés est de 806 kilomètres, l'Etat en construit en outre 79. — 569 kilomètres sont livrés à l'exploitation. Les sommes engagées s'élèvent à 274 millions ; la part de l'Etat dans ce chiffre est de

(1) Loi 27 juillet 1^{er} août 1839. — B. L. 2^e sem. 1839. N^o 665, page 94.

25 millions ; non compris les prêts, montant ensemble à 42 millions. Au surplus, une garantie d'intérêt de 4 0/0 est accordée à la compagnie d'Orléans sur un capital de 40 millions. — Les dépenses effectuées atteignent 179 millions, dont 3.200000 par l'Etat et le reste par les compagnies. — Au demeurant les résultats acquis vers 1842 sont bien l'œuvre concurrente de l'Etat et des compagnies. Mais on doute que ces résultats soient en eux-mêmes suffisants. Et c'est pourquoi, pour les accroître, la loi du 11 juin 1842 établit comme une conciliation entre les exigences théoriques et les nécessités pratiques. Le rapporteur de la Commission en indique clairement l'esprit et le but : « Nous ne pouvons, » dit-il, nous borner à ces timides efforts.... le « projet de loi sur lequel nous allons nous expliquer, a pour but de faire succéder une exécution hardie à de longs tâtonnements et de donner « à vos travaux plus d'utilité et de grandeur (1). » Reste à savoir dans quelles proportions ce but a été réalisé ; et c'est la seconde phase de l'exécution des chemins de fer sous le règne de Louis-Philippe et la seconde partie de l'exposé que nous y consacrons.

(1) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 17 avril 1842.

CHAPITRE II

EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER

APRÈS LE 11 JUIN 1842.

La loi fondamentale de 1842, nous le savons assez, fixa le classement des lignes en réseau, détermina le mode d'exécution par l'Etat et les compagnies, régla le système d'exploitation par les compagnies. Il est intéressant de savoir qu'elle fut, pendant le règne de Louis-Philippe, l'exacte influence de cette loi de principe ; dans quelle mesure, sur chacun de ses points, elle fut observée. Pour ne pas introduire de confusion dans cette brève étude, il y a lieu, je crois, d'énumérer d'abord les lignes concédées et exécutées — puis, revenant sur les modes de concession et d'exécution de ces lignes diverses, de montrer comment les différentes clauses de la loi furent respectées ou comment modifiées.

I

En premier lieu, il n'est pas contestable que la loi de 1842, par l'importance des débats qui la précédèrent et la masse superficiellement cohérente qu'elle forme, ne dirige les activités et les capitaux vers l'exécution des chemins de fer. Par conséquent, aussitôt après qu'elle est votée, les concessions deviennent plus fréquentes et plus considérables les constructions. L'énumération en est longue. — C'est, en 1842 la concession du prolongement du chemin de fer de Paris à Rouen jusqu'au Havre, avec prêt et subvention à la compagnie (1). En 1843, par la loi du 24 Juillet, la concession du chemin d'Avignon à Marseille avec subvention (2). — L'Etat est chargé par la loi du 7 Juillet 1844 de la construction du chemin de Montpellier à Nîmes (3). — En cette même année, la loi du 10-26 Juillet 1844 (4) concède le chemin d'Orléans à Bordeaux, qui, pour la partie d'Orléans à Tours fut livré à la circulation en 1846, pour le surplus de 1851 à 1853. Toujours en 1844, est votée une allocation pour l'exécution par l'Etat de l'infrastructure du chemin de Paris-Lyon (section

(1) B. L. 1^{er} sem. 1842.

(2) B. L. 2^e sem. 1843. N° 1081. page 185.

(3) B. L. 2^e sem. 1844. N° 1111, page 53.

(4) B. L. 2^e sem. 1844. N° 1118, page 125.

de Paris-Dijon — et de Châlons-Lyon) (1). Au contraire, le chemin de Montereau à Troyes, est concédé, par la loi du 18-26 Juillet 1844 (2). Il fut ouvert à la circulation en 1848. — Puis, par des lois de même date, 26 Juillet 1844 (3) est votée une allocation pour l'exécution par l'Etat de l'infrastructure du chemin de Tours à Nantes. — De même pour la ligne de Paris à Rennes ; — est classé le prolongement du chemin du Centre sur Limoges et sur Clermont, — concédée l'exécution de ces lignes d'Orléans à Châteauroux, d'une part, d'Orléans au Bec d'Allier d'autre part ; et ces lignes furent livrées à l'exploitation en 1847 jusqu'à Châteauroux d'une part et d'autre part jusqu'à Bourges. — Quelques jours après, la loi du 2 Août 1844 (4) déterminait l'allocation pour l'exécution par l'Etat de l'infrastructure du chemin de Paris à Strasbourg et des embranchements de Reims et de Metz. Ainsi l'année 1844 marqua le début de nombreuses entreprises de chemins de fer. — L'année 1845 ne fut pas moins active : par la loi du 15 Juillet (5) fut concédé le chemin de Paris à la Belgique qui fut livré à la circulation après 1848 — par la loi du 16 Juillet (6) le chemin de Paris à

(1) B. L. 2^e sem. 1844. N^o 1119, page 145.

(2) B. L. 2^e sem. 1844. N^o 1119, page 145.

(3) B. L. 2^e sem. 1844. N^o 1120, page 179.

(4) B. L. 2^e sem. 1844. N^o 1122, page 189.

(5) B. L. 2^e sem. 1845. N^o 1121, page 116.

(6) B. L. 2^e sem. 1845. N^o 1223, page 204.

Lyon et de Lyon à Avignon avec embranchement sur Grenoble — ouvert après 1848 — par la loi du 19 Juillet (1) le chemin de Tours à Nantes et de Paris à Strasbourg avec embranchements d'Épernay à Reims et de Frouard à Metz et à Saarbruck, ouvert après 1848. — En 1846, furent votées deux lois du 21 Juin (2) — la première concède le chemin de Bordeaux à Cette avec subvention à la Compagnie ; la deuxième fixe des allocations pour l'exécution par l'Etat des chemins du Centre entre Châteauroux et Limoges et entre le Bec d'Allier et Clermont. — Par la loi du 9 Août 1847 (3) les allocations pour les chemins de Paris à Lille, d'Avignon à Marseille et d'Orléans à Vierzon furent déterminés.

Telles sont jusqu'en 1848, les principales lignes projetées ou commencées. Je les ai volontairement indiquées d'après l'ordre chronologique. Et il est impossible de ne pas être frappé, par cette simple énumération de l'activité particulière des années 1844 et 1845, et aussi de la diversité des modes adoptés pour l'exécution. On ne reconnaît pas à l'énoncé des dispositions prises, l'application constante de la loi de 1842. Loin de là ; et l'on pourrait croire que l'effet de cette loi fut absolument nul. Il faut s'en assurer.

(1) B. L. 2^e sem. 1845.

(2) B. L. 2^e sem. 1846. N^o 1307, page 5.

(3) B. L. 2^e sem. 1847. N^o 1412, page 629.

II

Ce qui n'est pas douteux, c'est que la loi du 11 Juin eût à subir des sentiments puissants d'hostilité qui se traduisirent par un mouvement très net de réaction. Cette réaction tachait à se justifier par les inconvénients pratiques que soulevaient les clauses de la loi. Indécise dans sa répartition de travaux entre l'Etat et les compagnies, la loi de 1842 engendrait des confusions, qui donnaient naissance à des luttes dont l'effet pouvait être de stériliser les efforts les plus sincères et les plus persévérants. — Dès les premiers cas d'application, une certaine méfiance se manifeste qui, de plus en plus accusée, aboutit à une opposition formelle. On en vint bientôt à tenir la loi pour trop compliquée, donc, pour inapplicable, et à réclamer sa révision : « Je
« vous le demande, disait un orateur à la Chambre
« des Députés — si la loi de 1842 était encore à
« faire, viendrait-on vous la proposer ? Déjà, en
« 1843, la réaction commençait, les commissions
« réduisaient les tarifs, la longueur des concessions
« — imposaient l'abandon des rails.... Aujourd'hui,
« en 1844, on reconnaît qu'on a été trop large
« en 1843.... Et rendons-nous la justice que nous
« méritons ; cette réaction, ce n'est pas cette fois

« de la mobilité, de la versatilité ; c'est de l'expérience, de la réflexion » (1).

Cette réaction entraîna un relâchement progressif des législateurs à l'égard des trois chefs principaux de la loi : le classement — la répartition des travaux et des dépenses — l'exploitation et la durée des concessions.

En ce qui concerne le classement des lignes en réseau, c'est la partie de la loi qui fut la plus rigoureusement observée. On peut se rendre compte, en effet, que la détermination du réseau, élaborée en 1842, n'était point absolument nouvelle. Elle avait été présentée, de façons plus ou moins complètes, plus ou moins systématiques, en 1837 et en 1838. Par suite, les esprits mieux préparés, avaient pu prendre des décisions plus congruentes aux intérêts véritables que les voies ferrées devaient satisfaire. — Cependant, à deux reprises, les limites du classement furent transgressées ; on compléta le système du réseau par le prolongement de la ligne du Centre sur Limoges et sur Clermont — par la création d'une ligne additionnelle de Paris à Rennes. — Puis, en outre de ces adjonctions, il est douteux que l'esprit qui avait présidé au classement du réseau présidât aussi souverainement à son exécution. On voulait, en effet, faire

(1) Muret de Bord. — Ch. Députés. — Projet de loi sur chemin d'Orléans à Bordeaux. — M. U. 14 juin 1844.

surtout une œuvre cohérente. Or, il semble, au contraire, que les travaux, commencés jusqu'en 1848, se distinguent principalement par leur dissémination, et je ne dis pas, mais on disait alors par leur incohérence (2). Qu'on reprenne l'énumération déjà faite et l'on pourra penser que l'attention des législateurs qui — dans l'année 1844 par exemple, votent la construction du chemin de Montpellier à Nîmes, d'Orléans à Bordeaux, de Paris à Dijon, de Châlons à Lyon, de Tours à Nantes, de Paris à Rennes, d'Orléans à Châteauroux, de Paris à Strasbourg, — se porte sur trop de points à la fois et trop épars à travers toute l'étendue du territoire, pour qu'elle puisse s'appesantir sur chacun d'eux. — Il est vrai que ces critiques seraient blâmables, si elles avaient pour effet de retarder les constructions ; et peut-être, est-il bon de répondre, par le plus grand nombre possible de points, les bénéfices, même fragmentés donc incomplets, de voies ferrées, construites par tronçons. Aussi bien, ce n'est point à propos du classement que les dérogations à la loi de 1842 sont le plus saillantes.

III

Tout autres, et bien plus caractéristiques, elles apparaissent, touchant le système de répartition des

(1) Voir comte Daru : Des chemins de fer et de l'application de la loi de 1842.

travaux et des dépenses, que la loi avait introduit, entre les compagnies et l'Etat d'une part, — entre l'Etat et les localités, d'autre part. — Tandis que les dispositions de la loi bornaient à l'exécution de la superstructure et à l'exploitation, le rôle des compagnies privées, — la pratique des choses leur assigne un rôle plus actif et parfois exclusif. A ce point de vue, il est permis d'affirmer que le législateur n'appliqua pas une seule fois la loi de principe de 1842.

Jusqu'en 1844, les chambres parurent hésiter sur le parti définitif qu'il faudrait prendre ; et, en même temps qu'elles attribuaient aux compagnies l'exécution du chemin d'Orléans à Bordeaux, de la ligne d'Orléans à Châteauroux et au Bec d'Allier, — elles réservaient à l'Etat tout ou partie de la construction des chemins de Paris à Dijon, Châlons à Lyon, Montpellier à Nîmes, Tours à Nantes, Paris à Rennes, Paris à Strasbourg avec embranchements.

Mais alors un mouvement se produisit dans l'opinion. Les résultats donnés par l'exploitation des lignes récentes de Paris à Orléans, de Paris à Rouen dépassaient les espérances et poussaient les capitalistes à concevoir comme particulièrement brillant l'avenir des chemins de fer. Des compagnies surgissaient qui offraient leur concours indépendant. Et, en 1845, l'opinion parut définitivement s'orienter vers le système des concessions pures et simples aux compagnies. Sans doute on craignait que l'en-

gouement momentané en faveur des voies ferrées, amenant à des intervalles très-rapprochés, l'établissement successif de lignes voisines ne fit périlcliter les premières entreprises. On faisait observer que les lignes nouvelles viendraient rapidement distraire une partie du trafic, donc des bénéfices des lignes antérieures (1).

Néanmoins, on conclut que des compagnies sérieuses, offrant de prendre à leur charge les dépenses totales d'établissement, ne pouvait qu'accélérer avantageusement l'exécution de l'œuvre des chemins de fer ; et ce qui fut pensé fut fait.

Alors furent concédés aux compagnies les chemins de Paris à Lyon et de Lyon à Avignon, avec embranchement sur Grenoble ; les chemins de Tours à Nantes, et de Paris sur Strasbourg avec embranchements d'Épernay à Reims et de Frouard à Metz et à Saarbruck — le chemin de Bordeaux à Cette. — L'idée première de l'exécution par l'État de l'infrastructure et de la superstructure par les compagnies qui exploiteraient, disparaissait donc, rejetée dans l'ombre par l'essor soudain de l'initiative des individus. Ce fut, sous le règne de Louis-Philippe, le mouvement le plus caractérisé en faveur des compagnies : mouvement auquel la loi de 1842 n'était peut-être pas complètement étrangère, car, en dehors de ses dispositions, elle avait eu

(1) Voir Daru. — Brochure citée.

pour effet de ramener vers les voies ferrées tout l'intérêt que les premiers échecs en écartaient ; mais, du reste, mouvement fugitif, car les efforts et les bonnes volontés se heurtèrent à une profonde crise économique et contre elle se brisèrent.

C'est pourquoi, sur la fin du règne, l'Etat est de nouveau à même d'exercer sa mission protectrice ; il se charge de l'exécution du chemin du centre entre Chateauroux et Limoges et entre le bec d'Allier et Clermont — des chemins de Paris à Lille, d'Orléans à Vierzon, d'Avignon à Marseille.

D'où il suit que, durant le règne de Louis-Philippe, après le vote de la loi de 1842, la lutte entre l'Etat et les compagnies est sujette à des oscillations produites par les circonstances. Mais il est incontestable qu'on se dégage peu à peu des restrictions compliquées de la loi.

Et même, en ce qui concerne le départ des dépenses entre l'Etat et les localités, il ne reste rien d'elle. Contre cette disposition, la réaction fut générale et presque immédiate. Elle n'avait, du reste, jamais été complètement observée. En effet, avaient été concédées sans subvention des localités, un grand nombre de lignes, appelées à desservir précisément les contrées les plus riches et les plus aptes à fournir une contribution. Tels les chemins de Montpellier à Nîmes, de Paris à Lille, de Paris à Dijon, de Châlons à Lyon, etc., etc. . . . Par là, la loi était donc en partie caduque. Survint en 1845, le

projet de concession, à une compagnie, de la ligne de Paris à la Belgique. La commission, chargée de l'examen de ce projet de loi, donna son adhésion complète à la disposition qui mettait à la charge de la compagnie le prix total des acquisitions de terrains, et qui rapportait ainsi implicitement la clause de la loi du 11 juin 1842, aux termes de laquelle une portion de cette dépense incombait aux localités. Elle formula même l'avis qu'il convenait de généraliser la mesure et d'exonérer définitivement les départements et les communes, déjà inhabiles à supporter le fardeau de leurs centimes additionnels. — Qu'on ajoute à ce vœu le sentiment des difficultés pratiques inextricables qui surgissaient de l'application de cette disposition de la loi, et son abrogation paraît suffisamment justifiée. C'est ainsi qu'une loi du 19 juillet 1845 (1) déchargea absolument les départements et les communes de l'obligation, édictée par la loi de 1842, — de rembourser à l'Etat les $\frac{2}{3}$ du prix des terrains et des bâtiments ; faisant ainsi disparaître les dernières traces du principe de répartition financière, institué par la loi fondamentale des chemins de fer.

IV

Mieux encore, sous le règne de Louis-Philippe, la loi de 1842, sans être complètement rejetée, fut

(1) B. L. 2^e sem. 1845. N^o 1224, page 299.

complètement désagrégée ; le régime de l'exploitation et de la durée des concessions suivit un mouvement qui dépassait singulièrement les prévisions mêmes de la loi. Le seul fait, que les questions d'exploitation soulèvent et entretiennent des préoccupations, prouve clairement les progrès accomplis dans la construction des chemins de fer, et que les commencements d'exécution ont eu des résultats effectifs, — aussi bien, il s'agit dès lors d'assurer le fonctionnement normal des concessions consenties aux compagnies exploitantes ; et, en même temps que l'Etat doit s'efforcer de maintenir ses droits, contradictoires aux intérêts des compagnies, il doit encore viser à établir une certaine similitude, une certaine unité dans des exploitations, tout-à-fait indépendantes les unes des autres. Et cet accord harmonique ne peut provenir que de l'analogie ou de l'identité de la durée des concessions et de leurs conditions

Sur le premier point, à savoir la durée des concessions, les modifications successives introduites marquent comme l'étiage des progrès effectués par les chemins de fer. — Les premières concessions sont perpétuelles ; et rien de plus juste, puisque les lignes alors construites, doivent demeurer la propriété des industriels qui les entreprennent.

Puis, à mesure que l'intérêt public est engagé davantage, elles revêtent un caractère emphytéotique ; telle la concession du chemin de Montbrison à Montrond dont la durée ne doit pas excéder 99 ans.

Enfin, la loi de 1842, mettant à la charge de l'Etat une large part des dépenses, incite à réduire considérablement la durée de la jouissance (1). — Mais comme on se départit assez vite du système de la loi, et que les compagnies reprennent, avec un rôle plus actif, des charges plus étendues, elles exigent des concessions plus longues, et il y a comme une compétition entre le système issu naturellement de la loi de 1842, et le système auquel induisent les nécessités, pour les compagnies existantes, de se récupérer de leurs dépenses et de percevoir des bénéfices.

D'un côté l'Etat, désireux de rentrer, à brèves échéances, en possession des tarifs et des revenus des chemins de fer, et arguant des résultats inattendus produits par l'exploitation des lignes de Paris à Rouen et de Paris à Orléans, récemment ouvertes, pensait pouvoir, dans les concessions, stipuler des dispositions plus restrictives des avantages des compagnies et limiter leur durée à une période maxima de 33 ans. Ce qui fut fait à plusieurs reprises. — D'un autre côté, les compagnies préoccupées d'obtenir des privilèges proportionnés à leurs efforts réels, et soucieuses de réduire autant que possible la part des revenus affectés à l'amortissement, et de compenser par un nombre suffisant d'années

(1) Dufaure. — Rapport Ch. Députés sur projet de loi Orléans à Bordeaux. M. U. 3 juin 1844.

que pourraient leur infliger des circonstances exceptionnelles : telles que guerre, troubles intérieurs, crises économiques, — cherchaient à prolonger la durée des concessions. Et, bien des fois elles y parvinrent ; répudiant de la sorte, la lettre et l'esprit de la loi de 1842.

L'esprit n'en fut pas mieux observé, eu égard aux stipulations relatives à l'exploitation des lignes concédées avec subvention de l'Etat. En cette matière, deux systèmes qui consistaient : — le premier à traiter la ligne comme une propriété affermée et à imposer une redevance au profit de l'Etat ; — le second à ne chercher d'autre compensation de la subvention qu'une abréviation de la durée de la concession et un abaissement des tarifs. Le choix à faire entre ces deux systèmes, n'avait pas été explicitement résolu par la loi de 1842. Toutefois l'exposé des motifs et le rapport de la commission n'avaient visé que le second, plus libéral pour le public. — Néanmoins le premier fut, en certains cas, adopté ; c'est ainsi qu'on décide par la loi du 24 juillet 1843 (1), pour la ligne d'Avignon à Marseille que « pendant les cinq premières années
« de l'exploitation, la compagnie est dispensée de
« toute redevance envers l'Etat pour la location du
« sol des chemins de fer, et des travaux exécutés
« avec les trente-deux millions fournis par le trésor

(1) B. L. 2^e sem. 1843. N^o 1081, page 185.

« public ; mais à l'expiration des cinq années, si
 « le produit net de l'exploitation excède 10 o/o du
 « capital dépensé par la compagnie en sus de ces
 « 32 millions, la moitié du surplus sera attribuée à
 « l'Etat à titre de prix de ferme » (1). Je n'en veux
 conclure rien autre chose que la propension des
 législateurs à se départir des principes de la loi de
 1842, principes qu'on avait considérés comme fon-
 damentaux, donc inattaquables.

En définitive, le classement de la loi de 1842 ne
 fut pas respecté, — la répartition des travaux et
 des dépenses fut négligée — et le système des
 concessions et de l'exploitation fut méprisé. Bientôt
 les principes de la construction des chemins de fer
 furent essentiellement transformés ; et en 1845, on
 constate que « un seul système subsiste comme
 « base générale, c'est la concession pure et simple
 « à l'industrie privée. On admet seulement dans
 « certains cas spéciaux que l'Etat accorde un con-
 « cours variable, suivant l'espèce à quelques lignes
 « d'un grand intérêt gouvernemental ; mais d'une
 « richesse commerciale insuffisante pour assurer
 « leur exécution immédiate » (2). Il serait donc
 excessif d'attribuer à la loi de 1842 le bienfait de la
 construction des chemins de fer. Toutefois, — admirez
 cette antinomie tout au moins superficielle, — si

(1) Amendement Bineau.

(2) Journal des Economistes. 1845.

les dispositions de la loi ne furent pas appliquées, c'est son existence, son vote presque solennel qui donna l'essor aux entreprises, féconda les dernières années du règne de Louis-Philippe. Et les résultats obtenus peuvent ainsi se résumer : Commencement d'exécution de presque toutes les lignes classées ; commencement d'exploitation de quelques unes déjà terminées, les autres ouvertes peu d'années après la révolution de 1848.

CHAPITRE III

LA CRISE

Plus nombreuses eussent été les lignes livrées à l'exploitation, plus rapide leur exécution, sans la survenue d'une crise profonde en laquelle se rassemblent et se concentrent tous les éléments de stagnation de l'entreprise des voies ferrées : l'ébranlement des compagnies existantes par suite de la spéculation et du resserrement du crédit, le renchérissement de la main-d'œuvre et des matériaux ; la pauvreté des récoltes pendant les dernières années du règne. — Le caractère de cette crise et sa généralité. C'est une crise économique, comme dans chaque industrie, il s'en produit presque tous les dix ans ; crise imprévue, parce que à cette époque on ne possédait pas l'expérience des entreprises industrielles, mais crise inévitable.

I

L'existence des compagnies fut menacée par suite de l'engouement trop prononcé et trop exclusif dont,

momentanément elles avaient été l'objet. En effet, vers 1845, les résultats favorables de l'exploitation des grandes lignes telles que Paris à Rouen, Paris à Orléans, avaient fait naître une confiance universelle. Et, de toutes parts, les capitaux se ruaient aux entreprises de chemins de fer comme à une mine intarissable de richesses et de profits. — Mais ce mouvement naturel avait été également déterminé, ou simplement accentué par un mouvement factice. En France, l'association, timide et incertaine, avait besoin d'être stimulée. Plus avisés, les capitalistes anglais étaient à l'affût de toutes les occasions de bénéfices ; et, ce fut le concours des capitaux anglais qui précipita la spéculation vers les entreprises des chemins de fer ; mais une fois réalisé des primes considérables, les spéculateurs de Londres ou de Liverpool se retirèrent, se débarrassant de leurs actions et livrant la France à ses propres ressources. Ainsi le marché de ces valeurs industrielles se resserrait : d'international qu'il avait été, il devenait national. (1) — Mais alors, pour relever l'état du crédit, les spéculateurs français, incités par les chefs des compagnies menacées, firent d'excessifs efforts. Ils exaltèrent l'ardeur des capitalistes inexpérimentés par l'appât irrésistible des primes, s'entraînèrent à des fureurs de spéculation qui, voilant la faiblesse du point d'appui des

(1) Voir Léon Faucher. — *Journal des Economistes* 1845.

plus nombreuses compagnies, empêchaient qu'on entrevit les éventualités probables de débâcle.

Il en résultait un ébranlement général, encore insoupçonné, mais dont les compagnies même les plus solides, devaient tôt ou tard se ressentir. — D'autant que la spéculation n'était pas périlleuse par ses excès seuls, mais parce qu'elle détournait de leur emploi normal une masse considérable de capitaux. « Les embarras d'argent se manifestent
« principalement aujourd'hui sur les places de com-
« merce et dans les grands centres industriels, à
« Lyon, le cours des actions est presque constam-
« ment moins élevé qu'à Paris. D'où vient cela, sinon
« de ce qu'on ne s'est pas borné à placer dans les
« entreprises de chemins de fer les capitaux dispo-
« nibles et que l'on a témérairement embarqué
« une partie du fonds de roulement ou de spécu-
« lation nécessaire aux entreprises commercia-
« les.... si les entreprises de chemins de fer, au
« lieu d'être alimentées par l'épargne, ne pou-
« vait se former qu'aux dépens du commerce et de
« l'industrie, il n'y aurait plus accroissement mais
« perturbation de l'économie de la richesse. Nous
« somme bien prêts de cette situation » (1). Et je ne prétends pas, comme le sagace auteur de ces observations que les ressources, exigées par les chemins de fer, dussent être exclusivement les pro-

(1) Léon Faucher. -- Journal des Economistes 1845.

duits de l'épargne. Loin de là ; et les industriels, vraiment avertis sur leurs intérêts, devaient plutôt détacher de leurs entreprises particulières une fraction des capitaux à elles consacrés, pour les appliquer aux chemins de fer dont la construction allait se résoudre pour eux en bénéfices futurs, mais certains et incalculables. Il n'en est pas moins vrai que la perturbation signalée existe réellement, gravement.

II

Et cette perturbation, accrue par l'action de circonstances concomittantes, entraîna nombre de compagnies à une perte irréparable. Effectivement, le gouvernement, les législateurs, imprévoyants parcequ'inexpérimentés, n'apercevaient pas les conséquences encore virtuelles de l'état de choses existant. Lorsque de latentes qu'elles étaient, elles éclatèrent ; ils s'efforcèrent vainement d'y apporter des remèdes tardifs. Les législateurs voulaient, comme nous l'avons vu, rendre l'Etat participant des avantages que produiraient les lignes déjà exécutées ; et que indubitablement les lignes en voie de construction produiraient aussi. — A mesure que la faveur publique, se portait vers ces entreprises, ils paralysaient les compagnies nouvelles par des conditions trop onéreuses. Le concours de l'Etat fut retiré, partiellement d'abord, bientôt

totalement. La durée des concessions fut réduite ; les charges accrues par des diminutions de tarifs, par des obligations de services gratuits et surtout « par des embranchements et des concurrences, le « plus souvent improvisés au milieu d'une discus- « sion, sans savoir même s'ils étaient exécutables. »

(1) Ainsi, alors même que le jeu frénétique, dont les actions étaient l'objet, aurait pu s'apaiser, beaucoup de compagnies créées n'auraient pas été viables, car la dureté des conditions qui leur étaient imposées aggravait le mal originel et le rendait incurable. Dès leur formation, les compagnies concessionnaires étaient assujetties à verser un cautionnement pour justifier de leur capacité financière et pour garantir l'exécution de leurs engagements : pesante charge pour les forces mal affermies des compagnies naissantes. Afin de ne pas immobiliser leurs capitaux, la loi du 6 Juin 1847 (1) hâta la restitution des cautionnements, en décidant que le remboursement serait effectué par cinquième ou par dixième, au fur et à mesure que les compagnies exciperaient d'une dépense double en travaux ou en acquisitions de terrains, sauf pour la dernière fraction qui ne serait remise qu'après achèvement et réception de la ligne. — Cette mesure générale et de principe fut impuissante à réparer les dommages accomplis, car elle venait trop tard. — A peine

(1) Blaise. — Journal des Economistes 1847.

pût-elle en prévenir de nouveaux ; ses effets étant stérilisés par le jeu de deux phénomènes économiques : le renchérissement des prix, une crise agricole.

III

La multiplicité soudaine des entreprises avait amené, dès 1845, une perturbation grave dans l'économie du travail ; et les compagnies avaient eu à souffrir de l'accroissement du prix des matériaux, de l'augmentation du prix de la main-d'œuvre (1). — La construction des voies ferrées exigeait une quantité énorme de matériaux ; fontes et fers. Or la production française était, à elle seule, incapable de suffire aux demandes croissantes. On abaissa bien le droit d'entrée sur les rails ; mais les nations étrangères, où s'opéraient également des constructions fort étendues, n'étaient guère incitées à payer des frais de transports élevés, pour des produits facilement écoulés sur leur territoire. De la sorte, l'offre étrangère et nationale ne s'augmentant pas proportionnellement à la demande, les fontes et les fers renchérisaient. Ainsi étaient augmentés les frais et les avances des compagnies. — Le prix de la main-d'œuvre suivait un mouvement ascensionnel équivalent, et qui tenait à des raisons sembla-

(1) Voir Léon Faucher. — Journal des Economistes 1846.

bles. En effet, les ouvriers étrangers, sollicités de demeurer dans leur pays par les occupations qu'ils y trouvaient, n'étaient plus attirés en France où les bras se faisaient rares. Aussi les salaires à la tâche ou à la journée s'élevaient, s'élevaient. Par exemple, le prix des terrassements dépassait de beaucoup les évaluations primitives. De 1 fr. 25 qu'ils coûtaient d'abord, ils atteignaient 1 fr. 60 le mètre cube. La journée du terrassier payée d'abord 1 fr. 50 parvenait à 3 francs (1). D'après les statistiques particulières (2), la hausse des salaires devait être de 40 ou 50 o/o sur tout le territoire ; et, dans l'Est, de 60 o/o. Contre de telles élévations de prix, les compagnies que la spéculation faisait déjà chanceler sur leurs bases, ne pouvaient plus lutter ; elles périchlitaient et leurs entreprises s'arrêtaient.

IV

Cette gêne financière s'étendit en une crise générale des compagnies qu'amena la médiocrité de deux récoltes successives. En 1845, en 1846, les récoltes furent mauvaises ou insuffisantes dans la plus grande partie de l'Europe, en Angleterre et en France notamment. C'était à une crise indus-

(1) Voir Léon Faucher. — Journal des Economistes 1846.

(2) Collignon. — Ch. Députés, sur chemin de St-Dizier à Gray. Voir M. U.

trielle une crise agricole qui se joignait. Les effets s'en répercutèrent sur la situation déjà obérée des compagnies, de deux façons ; en nuisant aux producteurs, en nuisant aux consommateurs. — Les producteurs, outre qu'ils devaient garder pour leurs besoins personnels une partie considérable des capitaux restreints, avaient peu de choses à vendre, donc peu de bénéfices à réaliser. Vendant peu, ils s'efforçaient de vendre cher ; le prix des subsistances s'élevait fatalement, et grevait de charges plus lourdes les consommateurs qui ne trouvaient pas autre part, de compensation dans l'augmentation correspondante de leurs gains. Par cela même, la somme des capitaux disponibles pour les entreprises nouvelles de travaux publics était réduite d'autant, et d'autant diminuées les épargnes avec lesquelles eussent été effectués les versements aux compagnies de chemins de fer (1). On ne peut mesurer les répercussions douloureuses de cette crise complexe sur la situation des compagnies ; mais on les comprend assez. — Le gouvernement les comprit alors et voulut y remédier. Tout en admettant comme règle absolue le maintien de l'inviolabilité des conventions, il pensa qu'en égard aux circonstances exceptionnelles, les principes devaient fléchir ; et il consentit des adoucissements partiels aux conditions imposées aux compagnies. C'est ainsi que

(1) Blaise. — Journal des Economistes 1847.

furent apportées des modifications aux cahiers des charges (Paris à Lyon)(1) des constructions promises furent retardées (St-Dizier à Gray). Mais ces modifications ne furent que des palliatifs ; et la royauté de Louis-Philippe sombra parmi l'échec universel des dernières entreprises.

En résumé, l'exécution des chemins de fer, de 1830 à 1848, avait été caractérisée par des alternatives de succès et de revers, de hardies tentatives et de timidités profondes. C'était la jeunesse de l'œuvre des chemins de fer ; mais une jeunesse déjà forte et s'acheminant à la maturité des âges prochains. Impuissance première des compagnies inhabiles et lenteur des entreprises désordonnées ; — puis poussée d'une opinion ardente et vote d'une loi fondamentale ; exposé de principe ; essor soudain des initiatives, élans et témérités, résultats brillants mais fallacieuses illusions, et surexcitation des activités. Crise suprême d'ou surgira une action plus réfléchie, plus puissante ! — les caractères, les soubresauts des discussions sont les mêmes dans l'exécution. Et cette répercussion des faits est inévitable.

(1) Loi 9 août 1847. — B. L. 2^e sem. 1847. N^o 1413, p. 539.

IV^e PARTIE

Caractères généraux des discussions
parlementaires.

Aussi bien, l'exposé de la question des chemins de fer en France sous le règne de Louis-Philippe, serait incomplet, s'il se bornait à l'étude des conceptions diverses que se composèrent les législateurs et des premières applications de leurs idées imprécises. Si cette imprécision est un fait, quelles sont les causes de ce fait ? Une question amène l'autre nécessairement.

Et c'est pourquoi, il faut rechercher les conditions de toutes sortes qui ont déterminé la nature, l'étendue des débats, comme leurs conclusions et leurs suites.

Par là, une lumière plus vive sera répandue sur les discussions elles-mêmes ; mais il apparaît bien qu'on ne pouvait tout d'abord étudier le milieu où les discussions se poursuivent. L'objet auquel s'applique l'activité parlementaire importait premièrement à connaître.

Les incertitudes qui caractérisent, sous le règne de Louis-Philippe, les essais d'exécution, et celles dont furent marquées les discussions sont identiques. — Que les discussions aient été longues,

que beaucoup parmi elles n'aient pas produit de résultats pratiques, appréciables, l'aveu des contemporains, la simple constatation des faits le prouvent. Toutes ouvertes avec ardeur, elles s'arrêtaient au milieu de tergiversations ; et il semblait que les législateurs fussent incapables de se résoudre à une conclusion. Et chacun le reconnaissait : c'était assumer une responsabilité lourde que de prolonger de stériles débats ; « Nous avons, Messieurs, trop longtemps
« discuté ; nous avons trop ajourné. Aussi nous
« sommes en arrière de tous les autres peuples. Si,
« en 1837, nous avons adopté le système qui était
« présenté (je n'examine pas s'il était bon ou mau-
« vais ; il était pratique) si, dis-je, nous l'avions
« adopté, nous aurions un certain nombre de gran-
« des lignes. Le chemin de fer de Paris à la frontière
« de Belgique et à la Manche serait peut-être exé-
« cuté » (1). De même en 1838 ; — à force de cher-
cher des raisons pour agir, on ne trouvait que des prétextes à ne rien faire. Pourquoi ces retards et pourquoi cette inaction ? — D'abord, à cause de la nouveauté de la question des chemins de fer et de l'inexpérience de ceux qui la traitaient : « La cons-
« truction des chemins de fer et leur usage est une
« matière où nous allons encore d'inconnu en
« inconnu. Non seulement nous ne savons pas ce

(1) Duchâtel. — Min. intérieur. — Ch. Députés. M. U.
7 mai 1842.

« que sera pour le pays une grande ligne de fer ;
 « non seulement nous sommes incapables de faire
 « une comparaison concluante, de la dépense que
 « coûtera une telle ligne, et des avantages qui en
 « résulteront ; mais nous sommes encore dans la
 « même ignorance relativement à la capacité des
 « compagnies.... » (1). Cet inconnu, dont tout
 le monde se rendait compte, agissait sur les esprits,
 et entretenait leur irrésolution. — Mais la cause,
 plus profonde et qui échappait à l'analyse, de l'hé-
 sitation générale des législateurs à décider l'adop-
 tion d'un mode d'exécution de préférence à un autre,
 gisait ailleurs : « La cause de notre paralysie est
 « dans la circonstance présente, que nous sommes
 « dans un moment de transition et d'incertitude
 « sur une grande question que les faits se chargent
 « de résoudre tous les jours, mais sur laquelle
 « gouvernement, chambres et pays n'ont pas pris
 « encore.... un parti définitif ; c'est le système des
 « travaux publics » (2).

Donc, sous l'action de ces deux causes, se mani-
 festent : l'absence d'idées arrêtées et l'indécision
 sur le parti à prendre : — et, en même temps, la
 lenteur et la hâte des délibérations incertaines.
 Lenteur, parce que les esprit désesparés travail-

(1) Comte Molé, président du conseil. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1838.

(2) Odillon Barrot, — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1838.

lent obscurément à élucider un plan général et systématique d'exécution ; hâte, parce que au milieu des efforts dispersés, le résultat désiré s'éloigne et que, bientôt, on sent davantage l'urgence d'aboutir à une conclusion quelconque, mais effective. — Ces défauts se reproduisent dans les projets comme dans la discussion de ces projets ; — dans les propositions gouvernementales comme dans les débats parlementaires. C'est en les étudiant, à la faveur de cette division, que nous parviendrons à faire ressortir les traits essentiels de la question des chemins de fer sous Louis-Philippe.

CHAPITRE I

CARACTÈRES DES PROJETS DU GOUVERNEMENT.

Je dis que, en premier lieu, l'absence d'idées générales et de conceptions méthodiques apparaît dans les projets du gouvernement. Et il est manifeste que ces défauts sont l'expression naturelle d'une incertitude fondamentale sur le but qu'il convient de viser.

I

Certes, les organes du gouvernement ne ménagent pas les déclarations excessivement générales sur les avantages qu'offrent les constructions de chemins de fer ; et s'il s'agit d'affirmer la nécessité pour la France d'entreprendre cette œuvre colossale, ils sont très catégoriques. Dans ces idées vagues ils se complaisent ; ils en allongent démesurément leurs exposés des motifs, et les ministres les reproduisent même au milieu des débats. Ainsi : « J'ai foi, dit

« un ministre, que, dans la grande question que nous agitions, il y aura quelque chose au-dessus des localités, ce sera la France : quelque chose au delà de la France, ce seront les pays voisins » (1). Vraiment il n'est pas négligeable de connaître que la question des chemins de fer est « une grande question ». Mais en 1842, on commençait à s'en douter ; et des affirmations de ce genre ne soulevaient guère de controverses sérieuses.

II

Mais, au-delà de ces idées générales incontestées, la question des chemins de fer suscitait d'autres discussions plus précises, auxquelles le gouvernement ne se préoccupait point de répondre.

Par exemple, malgré qu'il affirmât en toutes occasions, l'utilité et l'urgence des voies ferrées, les projets généraux qu'il déposa eurent un caractère tout à fait occasionnel. Ils furent présentés en fin de session, — si bien que le résultat cherché consistait moins à favoriser l'établissement de chemin de fer qu'à détourner l'attention des questions politiques, où à préparer des victoires électorales. — En effet, les trois projets généraux sont discutés aux chambres à la même époque, au mois d'Avril

(1) Teste. — Min. travaux publics. — Ch. Députés. M. U. 24 avril 1842.

ou au mois de Mai ; occupent les séances qui précèdent leur séparation. De la sorte, les ministres, arguant de l'importance capitale des chemins de fer, parviennent à étouffer, sous les discussions auxquelles les projets donnent lieu, d'autres discussions plus délicates ou plus périlleuses.

III

Au surplus, les préoccupations politiques dominent surtout le gouvernement dans la présentation des projets de loi sur les voies ferrées. — Ainsi en 1837. Le ministère Molé est menacé par la coalition des fractions hostiles de la Chambre.

Sa politique n'obtient pas l'approbation. C'est pour lui un moyen souverain d'écarter le danger des débats politiques, que d'appeler l'attention sur les questions d'affaires ; et, à ce point de vue, l'initiative qu'il prend de présenter en bloc un certain nombre de projets sur les chemins de fer (8 Mai 1837) n'est pas sans hardiesse. Mais il n'a point souci de coordonner ces projets épars. La méthode directrice de l'œuvre ; il n'en a cure. Tous les opposants s'unissent pour dire avec l'un d'eux : « Je suis
« contre la manière dont le gouvernement nous a
« présenté ses nombreux projets ; il semble véri-
« tablement qu'on nous les ait jetés à la tête » (1).

(1) Comte Jaubert.

Même incertitude et même insouciance à propos du mode d'exécution qui, pour chaque projet, diffère. Aussi la discussion générale aboutit à un échec général. Mais qu'importe ? il s'agissait surtout d'absorber l'activité remuante des partis politiques. Le but est atteint, puisque la session est close. — Veut-on d'autres exemples de la prédominance des préoccupations politiques sur l'intérêt même de l'établissement des voies ferrées ? Après l'échec de 1838, renouvelé de l'échec de 1837, après les études inutiles d'une commission extra-parlementaire qui fonctionne en 1839, on vote en 1840 quelques projets isolés. Puis, jusqu'en 1842, plus rien que le silence et l'inaction. L'attention du gouvernement est détournée des entreprises d'intérêt matériel, car elle s'applique totalement aux redoutables problèmes d'Orient. Puis tombe le belliqueux ministre Thiers, que le ministre Soult-Guizot remplace. Celui-ci bientôt mécontente l'opinion du Parlement ; car, à l'intérieur, une opposition immobile aux innovations, même aux réformes, — à l'extérieur, des atternoissements prolongés afin d'esquiver un grave embarras diplomatique : voilà sa politique. Elle ne suffit point pour satisfaire les aspirations démocratiques ou patriotes, qui partout éclatent. Dans cette occurrence, la question des chemins de fer, en laquelle, avec quelque bonne volonté, on peut résoudre les plus grosses questions nationales ou sociales, offre une heureuse diversion, la seule

possible. D'où, le grand projet et le grand débat de 1842. Voilà comment les projets gouvernementaux, nullement inspirés par le désir de satisfaire des besoins immédiats, sont présentés suivant le hasard tout puissant des variations politiques.

IV

Une inspiration analogue se retrouve dans l'ordonnance même de ces projets. Et, en outre de l'effort accompli pour assurer le triomphe des intérêts profonds du pays, on aperçoit le but de se ménager des appuis, de préparer des élections. On sait qu'il faut construire, en France, des chemins de fer ; mais les ressources disponibles sont limitées. Pour déterminer quelle ligne sera construite d'abord, il faut arrêter toutes les exigences, les satisfaire ou les apaiser. C'est à quoi s'efforce le gouvernement ; et, lorsqu'en 1842, la nécessité des chemins de fer est unanimement reconnue, le classement des lignes en réseau apparaît comme fort habilement réparti dans toutes les régions du territoire, et le partage des ressources dispensées comme merveilleusement établi entre les régions avides. Ne l'a-t-on pas vu dans l'énumération — que j'ai donnée — des attributions de fonds, faites par la loi de 1842. Aussi bien, il ne pouvait échapper à personne que cette dissémination des ressources avait pour principal objet de donner à toutes les portions du terri-

toire une preuve matérielle de la sollicitude toute particulière que le gouvernement avait pour chacune d'elles et pour chacun de ses représentants. — C'est pourquoi, quelques adversaires rebelles aux séductions, récriminaient : « Les idées politiques ont « évidemment eu la plus grande part dans la rédaction du projet ; les intérêts agricoles et commerciaux n'y ont obtenu qu'une place fort secondaire ; « et, attendu qu'on ne les a pris en considération « que comme moyen, il s'en est suivi tout naturellement qu'ils n'en retireront que peu de profit » (1). D'autres ajoutent que l'insuffisance du profit est la conséquence naturelle du sectionnement en tronçons des lignes pour lesquelles est votée une affectation de crédit immédiate. « Dans ces projets de « tronçons, il y a de tout, excepté un chemin de fer, « et si on répartit les forces de l'Etat au lieu de les « amoindrir, c'est uniquement parce que le projet « est conçu dans un intérêt électoral » (2).

Qu'importe après tout, la médiocrité des résultats, si les élections ramènent au ministère ébranlé une majorité stable. La dispersion des ressources, au gré de toutes les exigences locales, est un moyen électoral qui a sa valeur.

V

L'habileté suprême du gouvernement consistant à ne décourager aucune ambition, les ministres

(1) Pétiniaud. — Ch. Députés. — M. U. 27 avril 1842.

(2) V. Grandin. — Ch. Députés. — M. U. 26 avril 1842.

montrent un penchant merveilleux à suivre l'opinion plutôt qu'à la diriger. Ils confectionnent des projets de loi, les soutiennent, mais n'ont point d'amour propre à les faire triompher. Leur effort caractéristique s'applique à deviner le sentiment des Chambres, pour le satisfaire, suivant ses variations varient leurs projets.

Et ils avouent cette absence de système avec une franchise relevée d'un délicieux cynisme : « Lors-
« qu'en 1837, le système d'exécution par l'industrie
« privée semblait recommandé par l'opinion et
« avoir une préférence marquée.... on proposa
« aux chambres sept grandes lignes de chemins de
« fer à exécuter par les compagnies. Ce premier
« projet n'aboutit pas. L'année suivante, l'idée
« contraire semblait prédominer; tout le monde
« semblait rallié à l'idée de l'exécution par l'Etat. Un
« projet fut rédigé dans ce sens et offert aux délibéra-
« tions des chambres législatives; ce projet tendait à
« l'établissement de quatre grandes lignes à exécuter
« immédiatement par l'Etat (1). » A propos du mode
d'exécution, des contradictions plus nettes étaient
imputables au Gouvernement. En 1837, il proposait
de concéder la ligne de Paris à la Belgique; en 1838
il était d'avis de construire ce chemin avec les res-
sources du Trésor. — Il manifestait une faiblesse
pareille, une semblable imprévoyance, sur le systè-

(1) Teste, min. travaux publics. — Ch. Pairs. 2 juin 1842. M. U,

me entier des chemins de fer. Et chacun s'en rendait compte, l'en blâmait : « Le gouvernement a
« proposé tous les systèmes : merveilleux effet de
« l'esprit de conciliation qui l'anime ! Il y en a
« pour tous les goûts ; et le système qu'il aurait dû
« essayer de faire prévaloir est précisément celui
« qu'il a laissé de côté ; je veux parler de l'exécution
« par les soins et aux frais de l'Etat de nos grandes
« lignes de fer. Dans la question des chemins de
« fer, le gouvernement a été la remorque de tout le
« monde, de toutes les députations. Il suffisait qu'on
« vint, en nombre respectable, demander un che-
« min de fer pour une portion de la France pour
« que, le lendemain, le ministre des Travaux publics
« vint avec une proposition. (Rire général.) Ce n'est
« pas comme cela qu'on fait bien les affaires d'un
« pays ; c'est en se mettant à la tête du mouve-
« ment ; c'est en le guidant soi-même au lieu de se
« laisser entraîner au hasard. (1) »

Il est vrai que le gouvernement avait à ses variations une excuse souveraine, et colorait son insouciance réelle d'un spécieux prétexte : « Mes-
« sieurs, si nous avons varié quelquefois sur le
« mode, sur les moyens, c'est précisément à cause
« de la ferme volonté que nous mettons à atteindre
« le but. Ce que nous repoussions de tous nos
« efforts, c'était un résultat négatif, tout ajourne-

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. M. U. 17 juin 1837.

« ment » (1). Au demeurant ce désir d'aboutir quand même à l'exécution des voies ferrées ne transparait pas tellement dans les faits qu'on puisse le considérer comme autre chose qu'une protestation platonique.

Il est plus exact d'affirmer que les tergiversations gouvernementales sont la preuve que, au début, la question des chemins de fer ne revêtait point, aux yeux des ministres, une importance propre. Elle demeura longtemps, pour eux, spéciale, accessoire; et leur apparût comme une dérivation utile aux préoccupations politiques. — Par suite, l'élaboration d'une méthode fit défaut; les idées directrices, tendant à l'obtention d'un but précis, manquèrent. Les conseils du gouvernement étaient, sur la question des chemins de fer, inspirés par la maxime d'un membre influent de la Chambre : « Dans les affaires publiques comme dans les affaires privées, il ne faut jamais adopter un système exclusif; il faut, au contraire, prendre toujours conseil des circonstances » (2). C'était le triomphe du parfait opportunisme.

(1) Comte Molé, président du conseil. — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1838.

(2) Ganneron.

CHAPITRE II

CARACTÈRES DES DISCUSSIONS PARLEMENTAIRES.

Mais aussi pour tant de mesquins avantages, que de redoutables dangers ! Pour les chambres la question des chemins de fer était tout aussi nouvelle, non moins inconnue que pour le Gouvernement. Celui-ci, abdiquant sur ce point toute direction, toute méthode, aggravait les causes fondamentales d'inexpérience des législateurs. Sans doute les conceptions théoriques furent, dès les premiers débats, clairement exposées, discutées nettement ; mais on mit longtemps à les dégager des difficultés essentielles d'application, à les concilier pratiquement ; et les mêmes défauts, que nous avons signalés dans les propositions du Gouvernement, se répercutent fatalement dans les discussions de ces projets. C'est la même incertitude touchant la solution pratique à adopter ; et, tout à la fois, la même lenteur et la même hâte. Le plus grand

nombre reconnaissait ces défauts ; et, cherchant à en démêler les causes, ils s'efforçaient d'obvier à leur reproduction.

**§ I. — Conséquences provenant de l'organisation
du travail législatif.**

Le souci d'anéantir les vices des discussions, et de rendre celles-ci fécondes, était général. En dehors des Chambres, la presse s'en mêlait. D'un accord à peu près unanime, on attribuait à la forme gouvernementale elle-même la responsabilité des lenteurs et des retards. Les pays étrangers ne craignaient point de participer aux débats : « Les « Journaux d'Allemagne et d'Italie... : jetaient le « défi aux gouvernements représentatifs et compa- « raient l'allure incertaine et lente de celui de la « France avec la marche rapide et décidée des « gouvernements absolus » (1). La même opinion trouvait son expression au Parlement, dont certains membres pensaient que « une nouvelle négation « serait en quelque sorte une accusation d'impuis- « sance contre nos institutions et contre notre « gouvernement représentatif » (2). Sans doute, à

(1) De Gasparin. — Rapport Ch. Pairs. M. U. 24 mai 1842.

(2) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

ce moment, une telle parole n'était que l'expression d'un sentiment très simple d'un patriotisme digne d'éloges. Et l'on pensait répondre aux menaces par des éclats de voix patriotiques : « Nous
« avons à combattre ces déclarations de guerre sur
« un nouveau champ de bataille . . . on nous appelle
« à une lutte de travail . . . Messieurs, notre pays
« ne doit subir aucune supériorité ; il doit s'effor-
« cer d'être toujours l'égal ou le supérieur de tous
« les autres ; et cet orgueil national sera, au moins
« une fois, utile à ses intérêts » (1). De tels senti-
ments méritent d'être encouragés, — mais je tiens
pour incontestable que l'organisation des débats,
résultant du système représentatif, engendrait des
obstacles, suscitait des retards aux solutions pra-
tiques.

L'accaparement par le pouvoir législatif du droit de trancher toutes les questions relatives aux chemins de fer fut la faute initiale, dont partout les conséquences surgissent. Il n'était point contradictoire avec le régime politique de 1830, que les questions des voies ferrées restassent dans les attributions du pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif n'aurait dû conserver qu'un droit suprême de contrôle. Il se perdit au contraire dans l'examen inextricable des détails.

(1) De Gasparin. — Rapport Pairs. M. U. 24 mai 1842.

I

Au reste, les indications les plus brèves prouvent que le système d'études, pratiqué dans les Chambres, n'était point adapté à l'infinie complexité de la question des chemins de fer. — Un projet de loi déposé, la Chambre nommait une commission pour l'examiner. Le fonctionnement même de ces commissions les condamnait à une hâte fatale ou à une préjudiciable lenteur. — Voulaient-elles agir vite ? elles ne pouvaient approfondir les questions. Ainsi, en 1837, une commission d'études est organisée : « Elle s'est réunie pour la première fois, le 18 novembre, à huit heures du soir, après dîner, et, huit jours après, quand elle se fut assemblée sept fois, les plus grosses questions dont on l'avait saisie ou qu'elle-même avait évoquées, avaient été passées en revue et vidées par un vote » (1).

La rapidité des études condamne infailliblement toute commission à la hâte des investigations. — Veut-elle, au contraire, accomplir une œuvre sérieuse ? la tâche lui incombe d'examiner tous les arguments pour ou contre la création d'un réseau, de déterminer l'étendue, la direction de ce réseau ; d'établir un mode d'exécution avantageux, soit

(1) Michel Chevalier. — Des intérêts matériels — page 156.

l'Etat, soit les compagnies ; de proportionner les entreprises aux ressources, et, en somme, d'indiquer le système le plus susceptible d'être adopté par les Chambres. Est-ce tout ? On pourrait le croire ; mais l'opinion étend ses attributions et accroit ses responsabilités. Voici qu'on prétend l'obliger de « s'enquérir minutieusement de l'influence qu'une « entreprise de travaux aussi vaste que celle du « réseau tout entier, ou seulement de la moitié, « pourrait exercer sur le prix des matières premières, fer, bois et sur celui de la main-d'œuvre ; « et à rechercher les moyens d'empêcher une « variation trop brusque ou trop considérable dans « la valeur de ces premiers éléments de toute « industrie » (1). Cette citation est pour montrer quelles exigences on exprime à l'égard des commissions, et combien il est malaisé d'accorder l'étendue de leurs travaux avec les nécessités des discussions parlementaires. Si les commissions voulaient résoudre toutes les difficultés, elles s'attarderaient indéfiniment pour le plus grand dommage des résultats pratiques.

II

Ajoutons ceci : Le fonctionnement des commissions n'est point seul susceptible d'être incriminé ;

(1) Michel Chevalier. — Des intérêts matériels, — page 156.

leur composition même est défectueuse. Sans doute le souci de la compétence individuelle influe sur la nomination de leurs membres. Mais il faut compter avec les convenances personnelles et avec les convenances de parti. Par exemple, en 1838, le rapporteur choisi est Arago, d'une indiscutable compétence scientifique ; mais il se laisse dominer par ses idées d'opposition politique, et son rapport est un pamphlet ironique contre les projets du ministère. En 1837 et en 1842, Dufaure est élu rapporteur. C'est le rapporteur modèle, clair et complet. Mais, nouvel inconvénient, l'opinion personnelle de Dufaure, acquise à l'exécution par les compagnies, n'est point celle de la majorité des commissions qui préconise l'exécution par l'Etat. Et, en 1842, alors que la question des chemins de fer était sur le point d'être résolue, et que les difficultés devenaient plus détaillées, plus techniques, la direction des débats, la présidence de la commission exigeait des capacités particulières. Il y fallait un calculateur ; ce fut un poète qui l'obtint : Lamartine.

III

Tels sont les obstacles inévitables de l'examen par le pouvoir législatif des questions multiples des chemins de fer ; obstacles aggravés par ce fait, qu'après l'étude préliminaire faite par la commission,

il est à peu près impossible que la discussion publique éclaire les points demeurés obscurs d'une lumière plus vive, ajoute des arguments décisifs aux éléments déjà versés dans le débat. La discussion de tribune pêche, au contraire, par une hâte nécessaire; et la délibération, qui doit engendrer le vote, reste superficielle. Les Chambres ne disposent point d'un nombre de séances suffisant pour tout élucider, et, avant la terminaison des débats, leur attention se fatigue et s'épuise. Ainsi en 1842 : — c'est en cette année que la discussion prit les plus amples proportions, — bien des fois les orateurs parlèrent devant des banquettes désertées; et le président dût rappeler une attention qui fuyait d'elle-même (1). — Mieux encore, les législateurs les plus appliqués à amener un résultat, désiraient écouter les discussions, et, pour cela, demandaient que la Chambre repoussât tous les amendements : « Il y a nécessité pour notre pays, disait l'un d'eux, « à ce que, de cette discussion, il sorte quelque « chose cette année. Je vote donc pour que tous les « amendements qui seraient destructifs de la loi, « soient repoussés et qu'on se renferme dans le « projet de la commission » (2). Le procédé, pour être commode, était, en vérité, trop simple. N'est-

(1) Moniteur : à plusieurs reprises, insertion des noms des absents ou procès-verbal.

(2) César Bacot. — Ch. Députés. M. U. 28 avril 1842.

il point le témoignage le plus caractéristique de l'insuffisance d'études à laquelle étaient condamnés les législateurs, par l'organisation même du régime parlementaire. Parmi ces compromissions d'intérêts et de convenances, la lueur de l'intérêt général cessait de guider leur marche.

**§ II. — Conséquences provenant du recrutement
et de la composition des Chambres.**

Mais, plus profonde encore était la cause de l'impuissance des législateurs à s'élever jusqu'à la pure conception de l'intérêt général. Des difficultés fondamentales, inhérentes à la nature du pouvoir législatif, s'accumulaient contre la création rapide et systématique des chemins de fer. La question était toute neuve, d'une nouveauté imprévue et redoutable. — Les députés étaient, à cet égard, animés d'une méfiance presque instinctive. Cette méfiance procédait de deux sources, dont l'une découlait, à vrai dire, de l'autre ; le recrutement des députés — le souci des campagnes électorales.

I

D'abord, le recrutement des députés n'apportait point à l'œuvre des chemins de fer un élé-

ment de réussite. Tout au contraire, issus d'un suffrage restreint, censitaire, le plus grand nombre des représentants étaient des propriétaires agriculteurs, ou des hommes d'affaires. Or, autant qu'il était permis d'en juger d'après les conceptions élémentaires qu'on avait formées, ou d'après les expérimentations premières qu'ont avait opérées, les chemins de fer ne paraissaient point devoir rendre à l'agriculture des services spéciaux, communiquer aux exploitations agricoles des facilités appréciables, à leurs chefs des bénéfices nouveaux. On pouvait plutôt craindre que la construction des voies ferrées n'amenât parmi des régions paisibles, des perturbations douloureuses de leur vie économique. On ne s'expliquait pas davantage, mais cette crainte vague agissait fortement sur les esprits, et les représentants des régions agricoles, où les grands propriétaires fort nombreux dans les chambres, n'avaient point de hâte à créer un réseau de voies ferrées. — Les gens d'affaires, de leur côté, financiers ou industriels, n'étaient point dirigés dans leurs votes par de semblables motifs. Mais, s'ils tenaient la construction des chemins de fer pour avantageuse, ils se souciaient, avant tout, de bénéficier personnellement de ces avantages ; et tous leurs efforts consistaient à proposer des chemins traversant les régions où se trouvaient le centre de leurs entreprises ; à repousser ceux, qui ne les approchant pas, pouvaient écarter d'elles le mouvement des affaires. Et cette

compétition d'intérêts privés annihilait les vues générales.

II

Même, une autre préoccupation entretenait la méfiance des représentants contre la formation d'un réseau de chemins de fer. Les voies ferrées étaient regardées comme un moyen de transport perfectionné, destiné à supplanter les autres, à brève échéance, à ruiner le service des diligences, donc à réduire le nombre des maîtres de poste qui, dans les circonscriptions électorales étaient, pour les députés, les auxiliaires les plus actifs de leur élection. On pourrait, en traits rapides, dessiner un pittoresque tableau de la vie provinciale de cette époque. Les maîtres de poste y prendraient une capitale importance. Ils étaient, eux seuls, les éléments de vie. Dans les centres reculés, les nouvelles ne parvenaient que par leur entremise : Grâce aux journaux dont ils étaient les seuls distributeurs, on connaissait les événements politiques. Sur les routes sans cesse, toujours à travers montagnes et plaines, ils prêtaient au député le concours de leur incessante propagande. La création des voies ferrées attaquait donc le député de province dans la puissance de ses agents électoraux. Innovation fâcheuse, et que les représentants ne pouvaient accepter de prime abord. — Par conséquent, leurs intérêts

personnels, engagés fort avant, les dissuadaient de la défense d'un intérêt général, qu'ils étaient mal habiles à concevoir du premier coup. Les législateurs manquaient donc nécessairement d'une conception générale, indépendante et raisonnée.

Ils abordaient les discussions avec des préventions, des préjugés. Pour les dissiper, il aurait fallu une direction haute et ferme. Le gouvernement seul pouvait prendre cette direction : ce qu'il ne fit pas.

§ III. — Conséquences provenant de l'absence de direction gouvernementale.

De même que le gouvernement ne s'était point inspiré d'une méthode directrice dans la proposition, il n'en apporta pas dans la discussion : seconde cause profonde des incertitudes et des lenteurs qui préjudicièrent à l'intérêt général de la France. La nécessité, le caractère et les limites d'une direction gouvernementale n'étaient nullement méconnus ; les législateurs l'appelaient de tous leurs vœux. Ils auraient voulu qu'un travail systématique et complet fut, tout d'abord, entrepris. « Il me sera permis de renouveler ici le regret que j'ai déjà exprimé, qu'une commission unique, n'ait pas, non pas à la fin, mais au commence-

« ment de cette session été chargée de coordonner
« la règle à établir en matière de chemin de fer ;
« car, ne nous le dissimulons pas, il y a un code
« tout entier à faire sur cette matière » (1). Aux discussions législatives, il faudrait un point de départ bien déterminé. « Il faudrait qu'il y eût un plan
« d'ensemble.... Ce que j'appelle un plan d'en-
« semble, ce n'est pas une masse de projets et de
« détails ; c'est un tracé général et simple des
« grandes lignes, des artères principales, établissant les bases de la circulation d'après ce qui
« convient à la vie politique et commerciale de la
« France. Je ne demande pas l'ensemble des projets ; mais un projet de l'ensemble » (2).

Le Gouvernement ne fournissant ni point de départ stable, ni principes fermes de discussion, les législateurs, privés de direction, variaient d'avis, suivant les courants d'influence momentanément plus forts, suivant les différences de situation. — C'est ainsi qu'ils cédaient aux influences émanées de l'Etranger, et montraient un irrésistible penchant à imiter ce qui, en Angleterre ou ailleurs, avait été accompli, sans examiner les différences de capacité. Et ce penchant était très nuisible : « Les rapproche-
« ments qu'on a fait souvent de la situation de
« l'Angleterre, de la France, et des Etats-Unis ont

(1) Comte Jaubert. — Ch. Députés. — M. U. 17 juin 1837.

(2) Colonel Paixhans. — Ch. Députés. — M. U. 17 juin 1837.

« amené presque toujours les conséquences les plus
 « fausses et par suite, les résultats, les plus funestes
 « pour l'esprit d'association, qu'à leur insu, des amis
 « imprudents ont frappé dès sa naissance » (1). Mais
 l'exemple de l'étranger était un mirage qui exerçait sur
 les esprits irrésolus, un charme, une fascination toute
 puissante. — D'autre part, les députés les plus décidés
 dans la défense d'un système, le modifiaient sans
 scrupule, au gré des situations et des circonstances.
 Combien furent les champions de l'Etat, puis les
 champions des compagnies ou réciproquement !
 Tel Lamartine qui motivait ses variations comme
 il suit : « Pourquoi, en 1842, viens-je à cette tri-
 « bune, non seulement au nom de mes honorables
 « collègues de la commission, mais au nom de ma
 « propre conviction, soutenir un avis contraire (à
 « celui de 1838)? La raison de mon opinion d'au-
 « jourd'hui, elle est tout entière dans la date de
 « l'année où je parle ; nous étions en 1838, nous
 « sommes en 1842 » (2). — Que les effets d'une
 pareille inconsistance des idées fussent déplorables,
 c'était fatal ; et les pertes causées par tant de retards
 étaient aisées à prévoir. On disait : « Il sera bien
 « difficile par la suite, lorsque nous n'arriverons
 « qu'après les autres, de ramener à nous tous les
 « avantages que nous aurions imprudemment sacri-

(1) Gauthier de Rumilly. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

(2) Lamartine. — Ch. Députés. M. U. 1842.

« fiés. » — On le disait — mais l'action n'en devenait pas plus énergique. En résumé, l'absence d'idées directrices, de convictions résolues : voilà le trait essentiel des projets gouvernementaux et des discussions parlementaires. Les législateurs pratiquent le même opportunisme que le Gouvernement. L'opportunisme de l'un engendre et entretient l'opportunisme des autres.

Puiqu'il est admis que les tendances opportunistes des députés sont favorisées, alimentées par l'insuffisance de la direction gouvernementale, on reconnaîtra bien que cet état de choses produit des effets nécessaires. Parmi ces effets multiples, j'en distingue nettement quelques-uns. L'absence d'idées générales ouvre plus largement l'esprit des législateurs — au souci des intérêts de localité, au désir de faire servir la discussion des projets sur les chemins de fer aux manœuvres de l'opposition politique. — Et encore, elle les laisse plus accessibles aux objections tirées des embarras de la politique extérieure ou de la situation des finances. Ce sont les principaux caractères de la période de discussion et sur lesquels il convient d'insister.

§ IV. — Préoccupations d'intérêts locaux.

Intérêt général, intérêt local ! n'a-t-on pas affirmé bien des fois, que l'intérêt général est la somme

des intérêts particuliers. Au demeurant, cette assertion n'est pas toujours fausse. Mais pour qu'elle soit justifiée, il importe que les intérêts locaux, bien déterminés, concourent les uns et les autres, à réaliser le but d'utilité générale et ne se combattent point entr'eux. Ce qui exige, — ou je me trompe fort, — que les intérêts locaux soient coordonnés, concentrés, dirigés et, si je puis dire, canalisés dans le sens de l'intérêt général ; en d'autres termes, la direction, la méthode est nécessaire qui, précisément, faisait défaut dans les débats relatifs aux voies ferrées. Et, comme on le disait en termes excellents : « Il ne suffit pas d'avoir les meilleurs éléments
 « de grandeur, de bien-être et de prospérité, il faut
 « savoir les utiliser. Mais pour cela, il ne faut pas
 « s'adresser aux intérêts de localité ; il ne faut pas
 « les exciter, les laisser se grouper par collections
 « isolées pour ensuite former avec eux une sorte
 « d'assurance mutuelle. Au contraire, il faut les
 « dominer et les faire tous servir à l'intérêt général ;
 « car autrement, non seulement vous compromet-
 « trieux le mouvement international qui doit s'éta-
 « blir à travers notre territoire ; mais encore vous
 « rendriez impossible le mouvement national lui-
 « même » (1). Sous cette forme, l'orateur exprime moins une prévision qu'il ne fait une constatation. Oui, il faut constamment y revenir, une direction

(1) Victor Grandin. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

générale manque, l'intérêt général demeure imprécis, incertain ; et les conceptions vagues, que le Gouvernement et les Chambres sont capables de former disparaissent parmi le débordement inévitable des prétentions locales.

I

En effet, l'intérêt général étant impalpable, intangible les députés luttent pour la satisfaction de l'intérêt matériel, actuel des localités qu'ils représentent. Cet état d'esprit est, dans l'Etat des choses, naturel. Et, à mesure que le résultat législatif des discussions s'approche, à mesure que la détermination définitive des lignes exécutables devient imminente, les compétitions locales qui ont contribué aux échecs des projets généraux de 1837 et de 1838 prennent une intensité nouvelle et pensent entraîner l'échec de la loi générale de 1842. La persistance de ces luttes est accrue, presque justifiée par deux raisons.—L'absence d'un ferme système gouvernemental est mieux accusée par l'arrivée des élections. Et ce qui fut, comme je l'ai indiqué ; une préoccupation inséparable des projets du gouvernement, devient, surtout dans la discussion de 1842 un souci capital. « Les difficultés inhérentes du système se compliquent au temps actuel de la circonstance des prochaines élections. Afin d'y retrouver, d'y renfor-

« cer leur majorité, Messieurs les Ministres croient
 « devoir des ménagements aux divers intérêts, des
 « égards à toutes les susceptibilités. Ils donnent
 « leurs promesses à tout le monde, sauf à ne tenir
 « parole à personne. En attendant, ils demeurent
 « sans décision pour les affaires publiques. Si l'ur-
 « gence dicte une telle mesure ; pour un intérêt
 « qu'elle satisfait, elle en blesse cent autres qui
 « menacent de porter leurs récriminations dans les
 « collèges électoraux. La crainte de l'hostilité par
 « l'élection paralyse aujourd'hui l'action du Gou-
 « vernement. Elle a créé ou grandi les difficultés
 « relatives à la loi des chemins de fer » (1). Qui
 pourrait en douter ? Il est très naturel que le gou-
 vernement, indifférent à tout système décisif de
 chemins de fer, profite de la discussion de cette
 question, pour favoriser les prétentions des députés
 ministériels, ou se concilier des adversaires en
 accueillant les leurs ; l'usage et l'abus que les légis-
 lateurs font de ces dispositions ne sont pas moins
 compréhensibles. — Ajoutez, — et c'est là le deuxiè-
 me motif annoncé — que, mise en présence d'un
 projet gouvernemental qui laisse volontairement
 dans l'indécision la direction, le tracé des lignes,
 la commission législative, appelée à le discuter la
 première, est forcée de s'inspirer des prétentions
 locales pour parfaire le projet incomplet. Le rap-

(1) Marschal. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

porteur fait, avec une louable sincérité, l'aveu de ce procédé : « Lorsque l'application des chemins
« de fer aux différentes parties du territoire fran-
« çais excite tant de susceptibilités, d'ambitions,
« de jalousies locales, la commission n'a pas cru
« devoir se refuser à une sorte d'enquête, ou toutes
« ces plaintes puissent se faire entendre ; elle a
« prêté une oreille attentive aux réclamations, avec
« l'espoir d'y puiser quelquefois d'utiles renseigne-
« ments ; elle a cherché à tirer ce profit même des
« vives sollicitations que de nombreux intérêts
privés lui ont adressées » (1). N'y a-t-il pas lieu de craindre que le profit espéré pour l'intérêt général ne soit minime, et que, au contraire, l'intérêt général ne disparaisse complètement dans le tourbillon des intérêts particuliers ?

II

De fait, la lutte est moins entre l'importance propre des lignes, à propos desquelles une hésitation se produit, qu'entre l'influence des députés qui représentent les régions intéressées. Chacun tâche à se faire sa part ; il ne tient pas à lui qu'elle ne soit la part du lion. Et voici que, — les membres de la commission se trouvent dans une situation particu-

(1) Dufaure. — Rapport Ch. Députés. M. U. 19 avril 1842.

lièrement avantageuse. — Ils n'ont garde de l'oublier si bien que leur ardeur à diriger les lignes parmi leurs circonscriptions est signalée à la tribune. « Il « m'est permis de démontrer que c'est dans des « intérêts de localités que les embranchements de « la commission ont été proposés. Ainsi, qu'est-ce « que je vois ! le député d'Arras, il a sa ligne — le « député de Dijon, il a sa ligne — le député de « Mâcon, il a la sienne, — le député d'Angoulême il « a sa ligne inscrite au projet sous le nom de « Poitiers ; le député du Cher, il est satisfait, son « tronçon lui est accordé ; (rires bruyants) la Haute- « Loire a son chemin du centre, elle n'a plus rien « à demander, le Cher est encore une fois repré- « senté, il n'a pas à s'en plaindre, et enfin la Nièvre « est également satisfaite » (1). Les membres de la commission pouvaient se séparer contents : ils avaient bien travaillé. — Mais, aux discussions publiques les discussions recommençaient plus actives, plus âpres. Celui-ci réclamait un tronçon ; celui-là un embranchement ; plus ardents, d'autres exigeaient la construction d'une ligne entière, d'autres encore voulaient qu'on modifiât des directions. Bref, puisqu'on devait créer des chemins de fer, les législateurs qui, certes, n'auraient pas pris l'initiative d'une telle création, prétendaient en profiter. Des chemins de fer, tout le monde en voulait ; voilà bien l'intérêt général !

(1) Fould. — Ch. Députés. — M. U. 26 avril 1842.

Et, devant l'impossibilité que toutes les demandes aboutissent, que chaque exigence trouvât satisfaction, les députés voisins et compétiteurs s'entendaient à l'effet d'unir leurs prétentions, et de modifier le tracé de telle ou telle ligne, au mieux de leurs intérêts réciproques. Pendant qu'un groupe formait une association de ce genre, un autre groupe agissait de même ; puis les associations s'étendaient, se fondaient, s'unissaient en syndicat. Les unes promettaient le vote de telle ligne à la condition que les autres assurassent le vote de telle autre ligne. Le réseau général des chemins de fer fut ainsi constitué. — Mais au cours de la discussion, des ambitions particulières, plus restreintes, mais non moins vives, surgissaient, qui tendaient à satisfaire un arrondissement, une circonscription. Et, un jour, cependant qu'on discutait le tracé de la ligne de Paris à Bourges, Monsieur Durand, député de Romorantin, proposa soudain un amendement d'une brève éloquence, pour qu'on ajoutât à ces mots : lignes de Paris à Bourges, ces mots très simples : par Romorantin. Pourquoi le dépôt d'un pareil amendement excita-t-il un éclat de rire général ? Je me le demande. Un intérêt essentiel était attaché à ce vote ; car on ne pouvait méconnaître sans parti pris, les facilités que la ligne de Paris à Bourges par Romorantin, eut données à Monsieur Durand pour se rendre dans sa circonscription. Mais je crois apercevoir, qu'au milieu de la poussée anarchiste

des prétentions rivales, il fallait pour réussir, s'affilier à une bande. Monsieur Durand n'était qu'un impulsif et un isolé. Quoiqu'il en soit de ce cas particulier, l'excès des préoccupations d'intérêt local était un mal inhérent à la nature du pouvoir législatif chargé d'examiner la question des chemins de fer. Manquant de direction gouvernementale, les députés avaient la délicate mission d'assurer le triomphe de deux intérêts presque contradictoires ; l'intérêt de la France entière, mal défini, donc peu pressant ; l'intérêt plus proche, mieux précisé des territoires qu'ils représentaient. Ainsi abandonnés, ils étaient à la merci de leurs électeurs. Qu'ils s'en rendissent compte, cela n'est pas douteux. Du reste, la Chambre des Pairs ne laissa pas se perdre l'occasion de déchirer les voiles. A ce sujet, rien de plus saisissant que la déclaration suivante : « C'est
« à la chambre des Pairs, placée dans une sphère
« complètement indépendante, c'est à la chambre
« des Pairs dont les membres ne tiennent pas
« leurs pouvoirs des électeurs de chacun des dé-
« partements du royaume, qu'il appartient plus
« particulièrement de faire une bonne loi des che-
« mins de fer, et de la faire uniquement en vue des
« intérêts généraux du pays » (1). Aussi le vote de la loi de 1842, n'alla pas sans difficulté. C'était, en vérité, une rude besogne que de concilier, avec l'intérêt général, les intérêts locaux.

(1) De Barthélemy. — Ch. des Pairs. M. U. 30 mai 1842.

§. V. Préoccupations d'opposition politique.

Il convient, toutefois, d'être indulgent à la faute des législateurs qui étaient entraînés à suivre le courant des exigences locales, parce que le gouvernement avait abdiqué toute direction, toute méthode. — Mais, où leur responsabilité des lenteurs et des retards devient plus lourde, c'est quand, se servant du défaut de vues d'ensemble du gouvernement, ils font dévier les discussions sur les chemins de fer en un moyen d'opposition politique. — A celà, ils ne manquèrent pas ; et même, il n'est pas une seule discussion, concernant l'établissement des voies ferrées, qui ne fut aggravée, irritée, annihilée par les manœuvres d'une opposition qui ne voulait pas désarmer. Certes, les ministres étaient bien plus disposés à suivre, en toutes circonstances, l'opinion de la Chambre qu'à la violenter ; mais, quoiqu'ils fissent, ils étaient en butte à des objections de parti pris ; ils soulevaient des hostilités invincibles ; Ils le constataient lamentablement : « Telle est la « triste position faite au gouvernement que, s'il « présente des vues d'ensemble, des vues généra- « les, elles sont traduites et blâmées comme des « plans excessifs et ambitieux ; que des projets iso- « lés, au contraire, sont traités de mesquins et sans « grandeur ; qu'en tous les cas, enfin, et quelques

parti qu'il prenne, il a manqué à sa mission, il a manqué à son devoir » (1). — On peut difficilement préciser la part d'influence, attribuable à l'opposition politique dans l'échec des projets gouvernementaux, et la lenteur apportée à l'exécution des voies ferrées. Cette opposition éclate moins dans des faits particuliers que dans l'état général des esprits. Introduite dans le domaine des délibérations législatives, pendant les premières années du règne de Louis-Philippe, la question des chemins de fer forma constamment une question d'ordre spécial. D'où un avantage ou un inconvénient. — D'une part, étant donnée la nature particulière de la question, il était permis d'espérer qu'elle serait débattue avec une impartialité souveraine, et le seul désir d'aboutir à une conclusion profitable, en dehors des préoccupations des partis politiques. Mais le Gouvernement ne chercha point à écarter de ces débats toutes les querelles d'opposition, en maintenant à la question des chemins de fer son caractère spécial.

Loin de là, il fit des projets déposés un moyen politique, les présentant aux Chambres, suivant les circonstances, pour retarder ou empêcher d'autres débats. La discussion des projets du Gouvernement se ressentit fatalement de l'emploi de ce procédé. L'avantage de la spécialité de la question s'évanouit. — L'inconvé-

(1) Martin (du nord), min. des trav. publics. M. U. 11 mai 1838.

nient en fut d'autant accru. En effet, précisément, parceque la question des chemins de fer était insusceptible d'être classée parmi les questions politiques à l'ordre du jour, et que le gouvernement pensait, grâce à elle, détourner les attaques que d'autres débats lui eussent réservées, l'union des oppositions se fit sur la question des chemins de fer. L'extrême gauche se coalisa avec l'extrême droite; désagrégeant peu à peu la solidité des ministères; et la coalition gagna jusqu'au centre gauche. Les députés pouvaient participer à cette opposition en toute sécurité; il n'y avait aucun risque à ce qu'ils défaillissent à leurs principes passés, puisque la question était absolument nouvelle et laissait chacun libre de s'orienter vers une opinion plutôt que vers une autre. — Aussi bien, les oppositions, pour mieux réussir, pouvaient être partielles; les uns étaient hostiles au classement du projet gouvernemental; les autres incriminaient, surtout le mode d'exécution. Le Gouvernement proposait-il, comme en 1838, l'exécution par l'Etat, les orateurs s'empressaient de réclamer l'exécution par les compagnies; et c'étaient ceux-mêmes qui, en 1837, avaient repoussé le projet de loi pour les motifs exactement contraires. — Au surplus, tout moyen leur était bon. Le fait saillant de ces premières années et de ces efforts heureux de l'opposition politique est la nomination, en 1838, d'Arago

comme rapporteur (1). Autant la construction des chemins de fer était alors appelée par l'opinion publique, autant la Chambre désirait priver le ministère de l'occasion espérée d'un succès. Toutefois, les députés redoutaient d'assumer la responsabilité d'un vote impopulaire. On trouva habile, et même spirituel, de placer un vote de rejet sous l'égide de la science. Arago fut nommé membre de la commission : La commission le choisit aussitôt pour rapporteur. Certes, Arago présentait toutes les garanties d'une haute valeur scientifique, mais il était en même temps un adversaire irréductible du ministère ; et à cette occasion la science et la politique se rendirent un mutuel service. Aussi, disait un député, « il y avait quelque malice cachée au fond de « l'urne d'où est sorti le nom de Monsieur Arago » (2). Son rapport est la contradiction, point par point, de l'exposé des motifs ; et ces contradictions sont fortifiées par des expressions d'une ironie travaillée et lourde. L'effet en fut considérable : La discussion publique reprit et amplifia toutes les critiques qui y étaient contenues. Tous les intervenants, au reste, ne se contentaient point de taxer le ministère d'erreur ou d'inexpérience ; ils l'accusaient nettement d'avoir déserté sa mission, d'avoir failli à son devoir.

—(1) Voir Audiganne. — Les chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans. — Paris 1858. 2 vol in-8.

(2) Duvergier de Hauranne.

Telle fut l'animosité de cette discussion stérile, que le président du conseil, peu de jours après qu'elle fut close, écrivait à l'un de ses familiers : « Le fait est que jamais un ministre dirigeant ne s'est trouvé aux prises avec tant de difficultés. Je réunis contre moi toutes les forces vives de la Chambre ; tout ce qui parle et tout ce qui écrit » (1). L'opposition politique perpétua ses manœuvres jusqu'en 1842, sans craindre de se prendre à ses propres pièges. Ainsi, pour le chemin de Paris à la Belgique que les opposants repoussèrent et proposèrent tour à tour. — En 1837, parmi les projets que le ministère avait présentés, le projet de la ligne de Belgique se détacha avec une particulière importance. Sur la discussion de cette ligne porta le principal effort du gouvernement, comme la résistance capitale de ses adversaires. — Les amis du Gouvernement affirmaient que le chemin de Belgique était l'exacte expression de sa politique, au dedans et au dehors. Et, tout bas, on faisait intervenir le nom du roi, en alléguant qu'il attachait à la construction de cette ligne plus de prix qu'à la construction d'aucune autre. — On invoquait le roi et la politique gouvernementale : les opposants trouvaient réplique à tout. D'une part, ils accusaient le gouvernement de servir les intérêts propres d'un de ses membres (Martin

(1) Lettre du comte Molé à M. Bresson 27 mai 1838, citée par Thureau-Dangin III, 241, note 4.

du Nord) par la proposition de cette ligne : « Que
 « dirait le Gouvernement si l'on disait : tel ou tel
 « membre du Gouvernement appuie la confection
 « du chemin de fer de Belgique parce qu'il repré-
 « sente telle ou telle localité, ou peut-être tel ou tel
 « intérêt politique » (1). D'autre part, ils affectaient
 de ne voir dans la préférence du Gouvernement que
 le désir de rapprocher le château royal de Bruxelles
 du Palais des Tuileries (2). Cette ligne devenait pour
 eux un simple « chemin de famille ». Sans doute,
 de telles paroles qui avaient cours dans la presse,
 ne parvenaient pas jusqu'à la tribune. Mais les légis-
 lateurs se prononçaient contre la construction du
 chemin de Paris à la Belgique, uniquement pour
 être désagréables aux ministres et à la royauté. —
 En 1842, tout change, et les projets du Gouverne-
 ment et la tactique de l'opposition. Le Gouverne-
 ment propose la création d'un réseau général. On
 répond que cette création dépasse les ressources
 effectives, et que le Gouvernement, en la proposant,
 commet une grave imprudence. Il faut, au contraire,
 limiter les constructions ; et, pour obtenir des
 résultats immédiats et réels encore que partiels,
 exécuter d'abord une ligne unique ; cette ligne sera
 celle de Paris à la Belgique et à la Méditerranée.
 Sur cette question, une entente admirable s'établit

(1) Odilon Barrot. — Ch. Députés. M. U. 11 mai 1838.

(2) Audiganne, op. cit.

entre des groupes politiques dont les votes étaient divergents. L'opposition de toutes les nuances se coalisa, depuis les extrêmes fractions de la gauche jusqu'aux confins du centre gauche où siégeait Thiers.

Celui-ci tenta, en faveur de la ligne unique, un suprême effort qui, du reste, demeura inutile (1). — En somme, l'opposition était d'une extrême mobilité ; c'est peut-être ce qui causa son impuissance. Mais elle était la conséquence inévitable de l'exercice du régime parlementaire et de la faute initiale du Gouvernement, qui avait pensé utiliser les discussions sur les chemins de fer pour le triomphe de sa politique.

§ VI. — Préoccupations de politique internationale.

Sont-ce là les seules préoccupations et les caractères exclusivement dominants des débats ? Nullement. D'autres objections plus sérieuses, plus justifiées sont soulevées bien des fois ; et elles sont tirées, les unes de la situation internationale, les autres de l'état des finances. — A n'en pas douter, l'entreprise de construction des chemins de fer, telle que la conçoit, surtout en 1842, le Gouvernement, est immense, colossale ; elle exigera des efforts

(1) Voir Thiers. — Ch. Députés. — M. U. 9 mai 1842.

prolongés ; et c'est pourquoi, en admettant même que la situation internationale de la France soit momentanément assurée ; qu'aucun trouble extérieur ne menace de surgir, qui sait si des événements imprévus, des complications inattendues d'une situation actuellement simple et naturelle, n'appellerait pas bientôt le concours des forces militaires de la France, et par conséquent le concours de ses forces financières. On se demande alors ce qu'en pareille occurrence, deviendrait l'entreprise des chemins de fer. Elle périliterait, serait paralysée ; voilà qui est certain. Ne serait-elle point anéantie, ruinée ; redoutable sujet d'incertitudes. Sur toutes les discussions, cette incertitude pèse.

I

· Elle pèse lourdement parceque l'entreprise des chemins de fer atteint de telles proportions qu'elle doit absorber toutes les ressources normales dont la France peut disposer, et que chacun s'en rend exactement compte. « L'entreprise simultanée du
« réseau tout entier en rendra l'exécution trop
« longue pour que nous ne dussions pas craindre
« de la voir interrompue par un de ces embarras,
« par une de ces secousses qui surviennent tou-
« jours dans la vie des nations, et qui troublent ou

« suspendent le cours régulier des fonctions sociales » (1).

Elle pèse plus lourdement encore, parce que le Gouvernement lui-même reconnaît que, pour l'exécution de l'œuvre exceptionnelle des chemins de fer, une situation internationale exceptionnelle est indispensable, et qu'il serait téméraire de se reposer sur une pareille confiance : « Mais, vous a-t-on dit, il y a encore un autre élément d'incertitude dans l'avenir. Comment pouvez-vous engager une dépense aussi considérable sans savoir si vous avez devant vous dix années de paix. Messieurs, la certitude absolue n'est pas de ce monde. Si aujourd'hui, vous entrez dans le système tel que le Gouvernement d'accord avec la commission, vous l'a proposé, c'est évidemment que vous comptez sur la paix. Si la paix devait être subitement troublée, il est évident que le système serait subitement arrêté » (2). Ainsi les ministres proposent, et les événements disposent. L'exécution des chemins de fer est subordonnée à des circonstances que nul ne peut prévoir ; les ministres moins que quiconque. Ils n'ont, en effet, pour annoncer la possibilité des difficultés internationales que la ressource médiocre des considérations philosophiques : « Messieurs, la certitude absolue n'est pas de ce

(1) Marschal. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

(2) Duchâtel (min. intérieur). — Ch. Députés. M. U. 9 mai 1842.

monde. » Dès lors, la crainte de ces difficultés pénètre parmi les législateurs ; et, plus les projets de chemins de fer sont considérables ; c'est-à-dire plus ils exigent de temps et d'argent ; plus s'avive en eux le souci, incertain mais profond, des troubles extérieurs.

II

En 1842, par conséquent, au moment que la loi, plus complète et plus vaste que la précédente, paraît devoir être votée, les préoccupations de ce genre se multiplient, et l'écho s'en répercute jusqu'à la tribune. Il ne faut pas croire que les orateurs apportent sur ce point, des affirmations précises. Les allégations leur suffisent : d'abord parce que la complexité des phénomènes internationaux leur échappe généralement, et ne suscite dans leurs âmes que des aspirations sentimentales de dignité patriotique ; ensuite parce que les questions internationales ne leur paraissent susceptibles d'être traitées dans les chambres qu'avec une discrétion supérieure, une suprême modération. Cependant, parmi les incertitudes, où leurs esprits inquiets se perdent, quelques faits, ou plutôt quelques probabilités, jaillissent en une lumière plus vive. — On sait bien en quoi se résument et à quoi se réduisent les péripéties de la politique extérieure de la France sous Louis-Philippe. C'est une lutte sourde —

plus hardie lorsque Thiers la dirige, — plus timide après lui, contre l'influence et l'ingérence de l'Angleterre. Partout apparaît cette hostilité, inavouée mais certaine, et surtout à propos du droit de visite, — de l'affaire européenne d'Orient, de l'incident Pritchard. Dans ces divers cas, l'Angleterre agit à peu près souverainement; et trancha les différends au gré de ses désirs, entraînant avec elle la plupart des nations d'Europe. — Quoiqu'il en soit, la situation qui résultait pour la France de ces groupements mobiles des intérêts internationaux, exigeait qu'elle prit, à l'extérieur, une attitude ferme et imposante. C'était, du reste, l'opinion du ministère, dont le véritable chef écrivait: « J'ai
« toujours eu en perspective le rétablissement du
« concert européen. Mais nous l'attendrons, et
« c'est pour l'attendre avec sécurité et avec conve-
« nance que nous avons fait nos armements. Ils
« étaient nécessaires. Notre matériel, notre cava-
« lerie, notre artillerie, nos arsenaux, nos places
« fortes n'étaient pas dans un état satisfaisant.
« Ils le sont désormais et ils resteront tels qu'il
« nous convient. La position permanente de notre
« établissement militaire, celle qui ne s'improvise
« pas, sortira de cette crise, grandement améliorée.
« Quant à notre force en hommes, nous la garde-
« rons sur le pied actuel aussi longtemps que la
« situation actuelle se prolongera » (1). Les com-

(1) Lettre de Guizot à M. de Ste-Aulaire, citée par Thureau-Dangin. IV, 412.

plications précédentes avaient donc exercé une pression sur les ressources financières, et l'on pouvait redouter des complications nouvelles qui renouvelleraient d'identiques exigences. Du côté de l'Orient et du côté de l'Angleterre, — celle-ci se mêlant à tout, — venaient surtout les menaces et les craintes, dont on entendait au Parlement l'écho.

« Comment ! pendant dix ans, non seulement il
 « n'y aura pas de guerre en Europe, mais aucune
 « crise intérieure ne se produira. Comment ! il n'y
 « aura pas un seul craquement en Orient, dans
 « ce vieux monde qui menace à chaque ins-
 « tant de couvrir l'Europe de ses débris !! Il n'y
 « aura rien au-delà des Pyrénées, rien en Algérie.
 « Enfin, cette grande question de la liberté des
 « mers, question qui émeut les deux Mondes, cette
 « question n'amènera jamais la France à faire un
 « effort extraordinaire » (1). Certes, et pour repren-
 dre la métaphore, il était d'un haut intérêt pour la
 France que le vieux monde oriental ne couvrît pas
 l'Europe de ses débris ; et, d'autre part, n'était-il
 pas à prévoir que « la mort d'un vieux pacha pour-
 « rait d'un moment à l'autre, faire surgir des com-
 « plications dans la situation européenne » (1).
 Voilà pour l'Orient. — Mais, plus proches, des
 dangers tout aussi graves, sont imminents. La
 politique de l'Angleterre les engendre. Le mariage

(1) De Carné. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

de la reine, d'abord, peut soulever des inquiétudes (1). Mais que sont-elles en comparaison des menaces dont l'exercice du droit de visite est rempli ? Rien, presque rien. Cette dernière préoccupation les dépasse toutes ; elle anime, au plus haut degré, le sentiment inflammable du patriotisme. La dignité même de la France est en question ; Voici qu'un orateur fait entrevoir : « la perspective
« d'une guerre que nos susceptibilités nationales
« justement excitées pourraient un jour rendre
« nécessaire » (2).

Et le belliqueux orateur d'ajouter : « Que l'Angleterre, je suppose, se trouvant trop à l'étroit
« dans l'espace ou il paraît qu'il lui est loisible
« de presser nos matelots, que l'Angleterre exige une
« extension du droit de visite ; évidemment après
« la démonstration qui s'est produite avec tant de
« force dans le pays et dont les chambres ont été
« l'expression si énergique, il ne pourrait se ren-
« contrer un ministre pour apposer sa signature
« à un semblable traité » (3). Donc, de toutes parts, éclatent des menaces de guerre, se forment des sujets de perturbation internationales. Dans ces conditions, l'entreprise des chemins de fer, telle qu'elle est proposée, paraît dépasser les proportions possibles d'exécution ; et les orateurs don-

(1) Pelet de la Lozère. — Ch. Pairs. M. U. 2 juin 1842.

(2) Pelet de la Lozère. — Ch. Pairs. M. U. 2 juin 1842.

(3) V. Grandin. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

nent à entendre qu'une incomptabilité absolue existe entre les projets illimités du gouvernement et les ressources financières, essentiellement bornées, de la France. La politique extérieure ne permet d'espérer que troubles et conflagrations ; elle exige que la France prenne, d'avance, toutes les mesures, pour assurer une résistance invincible, où une attaque vigoureuse, si les circonstances rendaient celle-ci nécessaire. Bref, le budget est grevé de toutes les dépenses de préparation à la guerre ; on voudrait y ajouter les dépenses d'une entreprise éminemment pacifique. N'est-ce pas réserver à l'avenir d'insurmontables difficultés financières et faire, en somme, une œuvre imprévoyante ? — L'entreprise des voies ferrées présente un caractère d'utilité internationale si éclatant qu'elle mériterait d'occuper, à elle seule, l'attention des gouvernements ; et, dès lors, il faudrait, peut-être, afin de l'exécuter avec toutes les garanties désirables, se résoudre à un désarmement auquel la France refuserait de consentir : « Je n'entrevois
 « de moyens d'arriver à l'équilibre du budget que
 « par un désarmement, fait sur la plus grande
 « échelle, comme celui que l'Autriche se propose-
 « rait, dit-on, d'effectuer en ce moment, pour
 « réserver tous les fonds à l'exécution des chemins
 « de fer. Mais y arriverez-vous avec l'esprit qui
 « règne en France, où l'on voudrait concilier à la
 « fois les travaux de la paix et les dépenses d'un état

« voisin de la guerre » (1). On est loin d'une telle résolution ; c'est pourquoi la loi générale sur les chemins de fer est d'un vote si difficile et si lent.

III

En définitive, les incertitudes, que la politique des Etats européens justifie, touchant le maintien de la paix, sont exprimées, bien des fois, dans le cours des discussions sur les chemins de fer. Elles prolongent l'indécision des législateurs sur la solution la plus pratique qu'il convient d'apporter à une question si complexe. Mais, on le voit bien, toutes ces craintes de troubles internationaux n'agissent sur les esprits, qu'en raison des difficultés financières qu'ils augmenteraient infailliblement. Aussi, dans les discussions parlementaires la question des ressources disponibles est de beaucoup la principale. Partout elle s'impose, toujours elle revient ; dominant les débats, dominant les votes.

§. VII. Préoccupations des difficultés financières.

On peut même dire que cette subordination des décisions à l'élaboration d'un plan financier ac-

(1) V. Grandin. — Ch. Députés. M. U. 26 avril 1842.

ceptable est inséparable des discussions, comme de l'exécution des chemins de fer sous le règne de Louis-Philippe. La solution de ce problème est la difficulté majeure ; en elle tout se résout. Toutes les objections, tous les retards et toutes les lenteurs, sont, au demeurant, fondés sur elle par elle justifiés. Et si les oppositions ont pu se prolonger victorieuses jusqu'en 1842, annihiler en 1837, en 1838, l'initiative incertaine du Gouvernement ; qu'on ne cherche pas à cette résistance de motif plus profond. Pourquoi les partisans de l'Etat et les partisans des compagnies étaient-ils alternativement si puissants ? Pourquoi les partisans de l'exécution d'un réseau général furent-ils si longtemps et si fortement combattus par les partisans de l'exécution d'une ligne unique ? Pourquoi l'esprit de localité se fit-il une si grande place au détriment de l'intérêt général ? Pourquoi l'hostilité contre la politique intérieure ou extérieure des ministères pût-elle si largement s'exprimer ? Parce que toutes les décisions relatives à l'étendue de l'entreprise, au mode et à la durée de l'exécution, étaient fatalement déterminées par l'étendue, par la solidité des ressources financières. C'est ce qu'il faut démontrer.

1

Point n'est besoin pour cela de multiplier les chiffres. Quelques indications suffisent à prouver

que, sur les causes des embarras financiers et sur leurs proportions approximatives, l'accord s'établit rapidement entre les législateurs. — Les causes, comme je l'ai déjà indiqué — se résument à peu près en une seule : l'excès des entreprises de travaux publics. A des travaux civils fort étendus, avaient été ajoutés, par la loi du 25 juin 1841 des travaux militaires considérables. C'étaient avec la réfection des routes terrestres et des voies navigables déjà existantes, la construction de routes et de voies nouvelles et l'exécution de chemins de fer déjà votés ; — et, en outre la construction des fortifications de Paris, des places fortes de frontières (1)... les nombreux travaux de toutes sortes entrepris en Algérie (2). — Thiers constatait cet entassement d'entreprises dispendieuses, auquel il avait contribué : « Vous avez entrepris, disait-il, une masse de travaux civils et vos travaux militaires avaient été « longtemps ajournés. Et alors, l'accumulation des « travaux civils et des travaux militaires a amené « un excédent de dépenses dans trois de vos budgets « (1840-41-42) et la nécessité d'une loi extraordinaire, « portée l'année dernière, qui établit une dépense « de travaux de tous genres de 500 millions. Ainsi « le concours simultané des travaux civils entre-

(1) Voir C^e de la Redorte — Ch. Pairs. — M. U. 1^{er} juin 1842.
— V. Grandin Ch. Députés. — M. U. 6 mai 1842.

(2) Voir G. de Beaumont. — Ch. Députés. — M. U. 6 Mai 1842.
Thiers. — Ch. Députés. — M. U. 9 mai 1842.

« pris presque tous à la fois et des travaux militaires longtemps différés, a fait peser sur vos finances une charge évaluée aujourd'hui 800 millions. (1) « Les adversaires de Thiers portaient plus haut leurs évaluations, et appelaient l'ensemble de ces dépenses « le milliard du 1^{er} Mars (2) » — quoiqu'il en soit, on concluait que l'accumulation de ces dépenses avait amené de considérables déficits budgétaires. Ces déficits, sur l'étendue desquels, chacun apportait des chiffres différents, (3) étaient avérés et incontestés. Par conséquent, la situation financière ne permettait pas qu'on exécutât les travaux décidés en se conformant à la loi fondamentale que l'on prétendait ainsi formuler : « La question vitale est de savoir si la situation économique du pays est telle que l'on puisse raisonnablement penser qu'il pourra suffire à ses dépenses par ses économies (4) ». Et, de plus, l'aveu d'un ministre compétent (Humann) justifiait les craintes et devait restreindre les ambitions : Il fallait d'après lui, « s'interdire d'aborder toute entreprise nouvelle avant 1848 (5) ».

(1) Thiers. — Ch. Députés. — M. U. 9 mai 1842.

(2) Voir Thureau-Dangin.

(3) Voir Fould. — Ch. Députés M. U. 26 avril 1842.

V^e Prosper de Chasseloup — Laubat M. U. 9 mai 1842.

G. de Beaumont — Laubat — M. U. 6 Mai 1842.

Thiers. — Laubat. — M. U. 9 mai 1842.

(4) Rossi — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} Juin 1842.

(5) Exposé des motifs — M. U. 18 Janvier 1841.

Les conséquences de ces embarras financiers devaient peser principalement sur le vote des lois de chemins de fer. — Sur l'exécution des chemins décidés. — Premièrement, parceque les déficits coïncidèrent avec l'essor donné en France, à l'idée de la construction méthodique des voies ferrées. Dès lors l'argument tiré de l'état des finances était reproduit sans cesse, et rendu plus spécieux par les découverts résultant de l'année 1840. En effet « l'équilibre des ressources et des besoins de « l'Etat, un moment obtenu en 1839 au prix des « sacrifices courageusement supportés pendant les « huit années précédentes, s'est inopinément dé- « rangé le 15 juillet 1840 ; une épargne de 200 mil- « lions fut alors consommée et une réserve annuelle « de 70 millions a été remplacée à la même époque « par tous les découverts qui nous grèveront encore « de 313 millions à l'expiration de l'exercice de « 1842 » (1). — En présence de ces difficultés constatées, les Gouvernements demeurèrent indécis, ne prirent aucune mesure nette (2) : c'est le second motif qui, aggravant les obstacles effectifs, donne plus de prises aux objections suscitées. Les ministres, pour ne pas effrayer le pays ou par timidité d'esprit, se refusèrent constamment à subvenir aux

(1) d'Audiffred-Pasquier Ch. Pairs. M. U. 2 Juin 1842.

— Voir C^e de la Redorte Ch. Pairs M. U. 1^{er} juin 1842.

(2) Voir Billault. Ch. Députés. M. U. 11 Mai 1842.

dépenses extraordinaires qu'exigeait la construction des voies ferrées, par la création de ressources extraordinaires. Or, rien de plus désastreux que « cette inconséquence avec laquelle on met en « regard, d'un côté des dépenses gigantesques, des « dépenses certaines qui ne sauraient que dépasser « les prévisions ; de l'autre, comme voies et moyens, « ces excédents de recettes déjà tant engagés par « de précédents votes en faveur des routes royales, « canaux, rivières et ports, ces excédents de recettes « que les dépenses extraordinaires dévorent par « anticipation. . . » (1). Voilà ce qu'on objectait victorieusement en 1838. — Mais en 1842, comme les dépenses prévues étaient plus considérables et les ressources affectées tout aussi incertaines, l'objection acquérait une force plus sûre : « Ce n'est pas « sans quelque surprise, — disait un orateur, — « que j'ai vu formuler, dans l'article 18 qui termine « le projet de loi, l'affectation provisoire de la « réserve de l'amortissement et des fonds de la « dette flottante aux dépenses successivement exi- « gibles des chemins de fer, c'est-à-dire ouvrir « furtivement à l'exécution de ces dispendieux tra- « vaux deux sources de recettes qui sont complè- « tement épuisées et presque taries par ces nou- « veaux besoins dans un avenir dont il est impos- « sible de prévoir le terme. — Il est sans doute

(1) Muret de Bord. — Ch. Députés. M. U. 9 Mai 1838.

« superflu de rappeler que cette réserve, si souvent
« invoquée pour toutes ces charges excessives sor-
« ties des budgets, et sur laquelle on a vainement
« compté pour éteindre en quelques années les
« trois récents découverts du Trésor, montant à
« 313 millions, ainsi que pour solder subsidiaire-
« ment les 500 millions de crédits extraordinaires
« autorisés par la loi du 25 Mars 1841, — ne sera
« ni disponible, ni applicable en 1843 à cette dou-
« ble destination antérieure, puisqu'elle se trouve
« aujourd'hui complètement et préalablement absor-
« bée par le découvert et les crédits additionnés de
« ce nouvel exercice » (1). Le même orateur mon-
trait aussi la fragilité des espérances placées dans
les ressources, susceptibles d'être fournies par les
fonds de la dette flottante. Et il laissait prévoir la
possibilité de déficits incalculés. Prévision d'autant
plus redoutable que la dépense à consacrer aux che-
mins de fer devait être répartie sur plusieurs
années (2) ; et que peut-être, des guerres surgiraient
qui, absorbant toutes les ressources, arrêteraient
pour longtemps toutes les entreprises (3). Thiers
ne disait-il pas à ce sujet : « Vous bravez financière-
« ment une situation beaucoup plus inquiétante
« qu'aucune des situations politiques que vous avez

(1) d'Audiffred-Pasquier. — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} Juin 1842.

(2) Comte de la Redorte. — Ch. Pairs. M. U. 1^{er} Juin 1842.

(3) Voir Billault. — Ch. Députés. M. U. 11 Mai 1842.

« traversées » (1). Tels étaient les faits, peut-on douter qu'ils n'exercassent une influence pénétrante sur les décisions des législateurs ? Non ; et ils prouvent que, comme nous l'avions avancé, il faut voir dans la persistance des embarras financiers une des causes majeures, qui retardèrent la présentation comme le vote des projets de loi relatifs aux voies ferrées. C'est même un caractère principal des discussions que cette préoccupation de l'avenir financier, qui les prolonge et les assombrit.

III

Ce caractère apparaît aussi dans l'exécution. Et sans qu'il soit nécessaire de démontrer par le rappel de faits détaillés, l'exécution languissante de certaines lignes-entreprises, n'était-il pas fatal qu'on ne pût exécuter des travaux réels avec des ressources plus ou moins fictives. Cette langueur persiste jusqu'à la fin du règne. Un témoignage irréfutable ressort, à ce sujet, du rapport Girard (2) qu'il faudrait tout citer, en dépit de ses conclusions optimistes. Et il semble bien, à en juger d'après l'ensemble des faits qui marquèrent les dernières années du règne de Louis-Philippe, que la faute essentielle, imputable soit au Gouvernement, soit au législateur,

(1) Thiers. — Ch. Députés. M. U. 9 Mai 1842.

(2) Girard. — Rapp. Pairs. M. U. 1^{er} et 2 Juin 1846.

— et peut-être aux deux à la fois, c'est le manque d'audace. La conséquence de cette timidité, la voici : en présence d'une situation financière embarrassée et de l'urgence de l'entreprise extraordinaire des voies ferrées on n'osa pourvoir aux frais de ces constructions par la création de ressources extraordinaires ; par un emprunt. Or, je n'hésite pas à croire que le prélèvement d'un impôt était, malgré les difficultés qu'on pouvait y découvrir (1), possible ; certainement il eut été profitable. — La nature même de l'œuvre des chemins de fer permettait l'emprunt ; car, à quoi peut s'appliquer une ressource de ce genre sinon à solder la dépense de travaux publics rémunérateurs ? — les circonstances le justifiaient ; il ne se produisit, en effet, jusqu'aux dernières années du règne, ni perturbations internationales, ni troubles intérieurs assez généraux pour arrêter les entreprises industrielles ; et, d'autre part, les populations, poussées par leur désir profond des voies ferrées, eussent incontestablement souscrit l'emprunt demandé (2). Telle est la faute, on en connaît les suites.

IV

En définitive, et s'il faut reprendre, en un très bref résumé les caractères des discussions sur les

(1) Voir Thiers. — Ch. Députés. M. U 9 Mai 1842.

(2) Voir Muret de Bort. — Ch. Députés. M. U. 14 Juin 1844.
Discussion sur chemin d'Orléans à Bordeaux.

chemins de fer, qui produisirent sur leur exécution même des répercussions fâcheuses, on ne peut douter que la marque uniforme de ces discussions et de ces constructions ne soit une certaine incertitude. Partie du Gouvernement cette incertitude s'étendit aux Chambres, et se traduisit, là, par la prédominance de préoccupations étrangères au véritable débat : soucis mesquins de politique intérieure, vagues appréhensions de politique extérieure, et, pardessus tout, craintes imprécises, mais permanentes, d'incapacité financière. L'envahissement d'idées ou de sentiments pareils eût dû naturellement annihiler toute initiative, arrêter toute entreprise. Mais l'opinion du pays agissait de toute sa force ; elle activa les votes et les travaux. Il faut retenir toutefois, que le Gouvernement parlementaire se montra par lui-même inhabile à entreprendre et à exécuter une grande œuvre nationale. Était-ce sagesse calculée ou fondamentale impuissance ?

V^e PARTIE

La question des chemins de fer
en dehors du Parlement

Ainsi déterminés les éléments essentiels de la question parlementaire des chemins de fer jusqu'en 1848, je crois avoir dessiné tous les traits caractéristiques de la « question des chemins de fer » sous le règne de Louis-Philippe. En effet, en dehors du parlement et au-delà ; les préoccupations relatives aux chemins de fer ne forment pas véritablement une question. Leurs éléments ne se combinent pas, demeurent indistincts et insuffisants. Prétendra-t-on que la nation se compose, sur les chemins de fer, leurs origines, leurs développements, et les conséquences de leur création, une opinion raisonnée ; et que, d'autre part, les chemins de fer construits lui apparaissent, par leur action immédiate, plus importants encore que les Chambres n'avaient semblé le concevoir, ce serait attribuer à des conceptions embryonnaires la force de théories rigoureuses, communiquer à des faits exceptionnels la valeur de témoignages corroborés. — Quelques indications suffiront, sans doute, à réduire toutes ces illusions aux limites de la réalité.

I

Et d'abord, voulait-on rattacher l'origine de l'œuvre essentiellement pratique des voies ferrées à un dogme philosophique ? la doctrine de Saint-Simon prêtait aux développements des données faciles. Les chemins de fer pouvaient être considérés comme l'instrument rénovateur de la civilisation moderne — qui, comme nul ne l'ignore, serait, dans tous les sens du mot, si toutefois le mot à un sens, — la civilisation industrielle. Mieux que cela, ils étaient les preuves de vitalité d'une nouvelle religion ; et les fervents de cette religion, poussés par je ne sais quelle exaltation mystique, se laissaient aller à de dévôts excès de spéculation financière (1). O triomphe de la phrase ! Cette religion aurait aussi ses apôtres, et ce seraient tous les inventeurs qui, par leurs œuvres mécaniques, multiplient les forces humaines ; travail prodigieux et, sous le règne de Louis-Philippe indéniable, mais l'étude en est spéciale autant que technique ; il ne nous appartient pas de la faire.

Par suite, la caractéristique de cette révolution, opérée par les chemins de fer, est projetée en pleine lumière. Il est dans la nature de cette œuvre industrielle de donner à la vie des peuples un but

(1) Voir Thureau-Dangin.

nouveau, et ce but, ce sera le triomphe des intérêts matériels. Cette idée éclate en vagues formules de publicistes. « La réforme qui nous reste à accomplir « doit être conçue de ce point de vue que la « démocratie a soif, froid et faim, qu'elle mérite de « changer de condition, qu'elle en a la volonté et, « disons-le, la puissance. En un mot, le progrès « des intérêts matériels est devenu au plus haut « degré une affaire politique » (1). Ainsi, les conditions de vie de toute société se transforment. Il ne s'agit plus de créer un organisme politique parfait. Les gouvernements deviennent des gouvernements — non pas exclusivement politiques, mais sociaux ; destinés à favoriser, à hâter la satisfaction de tous les intérêts matériels ; à donner à tous les individus égaux une matérielle égalité.

II

Si tels sont les caractères de la révolution industrielle qui s'accomplit, combien puissantes doivent en être les conséquences ! Malheureusement, il faut encore, sous le règne de Louis-Philippe, se contenter, à ce point de vue, de quelques idées superficielles. — Les faits, c'est le parlement qui les fournit ; et comme la construction partielle des chemins de fer n'a pu jusque là produire des conséquences précises, ils sont peu nombreux.

(1) Michel Chevalier. — Des intérêts matériels. — p. 3.

Voici, d'une part, la vie internationale des peuples, toute transformée par une aspiration générale à l'unité, à l'association. Cette fédération universelle des peuples, résultat nécessaire de l'œuvre des chemins de fer, amènera évidemment le règne de la fraternité. En pourrait-on douter ?

« De hardis et généreux penseurs ont dit que le
« monde marchait à grands pas aujourd'hui vers
« l'association universelle... Nous ne tarderons
« pas à voir s'organiser par voie de fédération, de
« conquêtes, d'immenses Etats qui engloberont par
« douzaines, les royaumes, principautés et duchés
« entre lesquels est maintenant répartie la popula-
« tion de l'Europe... Cette civilisation nouvelle, ce
« nouvel équilibre politique et social n'auront pas
« d'agent matériel plus puissant, plus usuel que les
« chemins de fer. (1) »

Qui sait même si l'exécution des voies ferrées ne pourrait pas entraîner des réformes, des transformations dans l'organisation du travail. — D'abord elle peut permettre de créer l'organisation hiérarchique des ouvriers : « Ne serait-il pas bon... de donner
» à des corps d'ouvriers ce qui manque, en général,
« à l'industrie française... une organisation, de ma-
« nière à mettre l'ordre public à l'abri d'un coup de
« main et à garantir aux ouvriers, soit la stabilité
« du travail dont l'incertitude les rabaisse, de ci-

(1) Michel Chevalier. — Intérêts matériels. P. 150.

« toyens qu'ils sont, au rang de prolétaires, soit,
 « même un avancement proportionné à leurs ser-
 « vices et à leur bonne conduite ; et à leur assurer,
 « moyennant une retenue au profit des caisses d'épar-
 « gnes ou d'une caisse spéciale une retraite pour leurs
 « vieux jours ? (1) » — L'utopie et l'idée, tout se mêle ;
 et, si, de cette confusion un fait se détache, il vient
 du Parlement. En effet, la création des chemins de fer
 modifie l'organisation du travail par la formation de
 monopoles. Toute concurrence étant naturellement
 anéantie, les voies ferrées procurent à ceux qui les
 possèdent ou les dirigent des bénéfices très élevés.
 — Une féodalité, une aristocratie financière se forme,
 dont on voit, avant 1848, les premiers éléments.

Ainsi des familles comme les Péreire, Rothschild,
 Fould, Kœchlin, Bartholony réalisent, dans les
 constructions et exploitations de chemins de fer, (2)
 d'immenses profits. Avec la fortune, l'influence
 vient. Les dangers de ces fortunes et de ces influ-
 ences excessives sont si grands qu'en 1844, à pro-
 pos des chemins d'Orléans à Bordeaux, la Chambre
 des Députés adopte un article additionnel proposé
 par Crémieux, stipulant « qu'aucun membre du
 « Parlement ne pourrait être adjudicataire ni admi-
 « nistrateur dans les compagnies de chemins de
 « fer auxquelles des concessions seraient accor-

(1) Michel Chevalier. — Intérêts matériels, P. 156.

(2) Voir Audiganne. *op. cit.*

« dées. » A la Chambre des Pairs, on supprima cette in comptabilité entre le mandat de Pair ou de Député et les fonctions d'administrateur d'une compagnie. L'article, retourné à la Chambre des Députés, fut rayé. — Voilà bien un indice, presque une preuve de l'inquiétude naissante contre les influences des capitalistes. C'est, en somme, tout ce qu'il est possible de distinguer nettement dans ce sens, sous le règne de Louis-Philippe.

On reconnaît, néanmoins, la nécessité de régler les conditions d'un travail si productif — et cela de deux façons. — Il faut garantir la bonne exécution des voies ferrées, et, dans ce but, on vote, le 3 Mai 1841, une loi qui subordonne l'exécution de tous les grands travaux publics au vote préalable d'une loi rendue après enquête. Exception est faite seulement pour les chemins de fer — d'embranchement, de moins de 20 kilomètres. — Il faut encore entourer la formation des sociétés qui veulent construire les chemins de fer de toutes les conditions d'honnêteté et de sécurité. Dans cette intention, la commission qui examine, en 1844, le projet de concession de la ligne d'Orléans à Bordeaux croit devoir stipuler l'interdiction de transformer les actions nominatives en actions au porteur, avant leur libération complète. La mesure ne fut, d'ailleurs, pas décidée à cette époque. — Voilà en ce qui concerne les transformations de l'organisation du travail effectué à propos des

chemins de fer, les idées qui naissent, les faits qui s'accomplissent. Idées vagues et chimériques, faits limités et partiels !

Prétendra-t-on découvrir dans leur complexité, dès le règne de Louis-Philippe, les conséquences purement économiques de l'exécution des voies ferrées ? Certes, la tentative serait téméraire. — Nous pensons aujourd'hui que, de la création de ces moyens puissants de circulation et de transport, les propriétés foncières ont retiré une certaine plus-value, que la grande industrie a également prospéré ; que, par suite de ce dernier phénomène, les villes se sont accrues au détriment des campagnes — dépeuplées ; et que, peut-être, la richesse publique a généralement progressé. — Mais on ne peut, sans descendre aux minuties des détails, reconnaître, dès ce moment, des effets aussi profonds d'une œuvre encore incomplète (1). — Et, si on ne doute pas que les conditions de la vie sociale et de la vie morale n'aient été aussi révolutionnées, il faut bien avouer que cette révolution s'accomplit insensiblement, suivant la marche dans les âmes, la marche lente, et presque imperceptible de l'idée.

Aussi bien, ce n'est pas durant cette période, que les conséquences lointaines de l'œuvre aussi vaste et aussi nouvelle des chemins de fer sont

(1) Voir de Foville. — Transformation des moyens de transport.

susceptibles de se produire. Cette période est une période de création, d'organisation, de réglementation. Par conséquent, la question des chemins de fer est alors une question parlementaire. Elle est une question parlementaire, — exclusivement.

CONCLUSION

Faut-il conclure, et des faits exposés déduire des conséquences ? On le peut, du moins en lignes générales. Il est indubitable que l'orientation imprimée, sous le règne de Louis-Philippe, à l'œuvre des chemins de fer, demeure la même durant les périodes successives de leur exécution.

Avant 1848, le caractère essentiel des chemins de fer est déterminé : c'est le caractère domanial qui leur fut conféré par la loi du 15 Juillet 1845. Cette loi les fit entrer dans l'ensemble des propriétés publiques, donc imprescriptibles et inaliénables, parceque les chemins de fer constituent des voies publiques nationales, et à ce titre, entrent dans la grande voirie, et que, d'autre part, leur établissement s'est presque toujours effectué avec le concours du trésor,

Telle est la nature juridique des voies ferrées. Elle reste telle.

Aussi bien, les efforts postérieurs des gouvernements ne font que préciser et amplifier les tendances indiquées sous le règne de Louis-Philippe.

La loi de 1842 avait, par le classement des lignes en réseau, commencé une œuvre cohérente et concentrée. Cette cohésion et cette concentration furent réalisées et peut-être augmentées par les constructions opérées depuis lors. Certes, les voies ferrées transversales et secondaires, ont distrahit des lignes sortant de Paris, une part de la circulation ; mais il n'en subsiste pas moins que les lignes principales, et les plus actives, sont les grandes voies qui centralisent dans la capitale le mouvement des affaires, et rayonnant dans toutes les directions, communiquent à l'énergie politique et économique de toutes les contrées de la France une impulsion propre. A ce point de vue, donc, l'influence des discussions et de leurs résultats sous Louis-Philippe est patente.

Elle n'est pas moins claire à d'autres égards. Ainsi les législateurs, discutant, de 1830 à 1848, sur le mode d'exécution le plus praticable et le plus favorable, n'étaient point parvenus à décider un système net et rigoureux de répartition des tâches entre l'Etat et les Compagnies.

L'exécution des voies ferrées subit, plus tard, les conséquences de cette hésitation fondamentale et persistante, et, on n'aboutit pas à se dégager totalement du système mixte, du système bâtard, instauré par la loi de 1842, modifié mais non perfectionné par les concessions législatives qui furent consenties dans la suite. — On peut admettre que, dans son ensemble, le réseau français doit principalement son existence au système des concessions aux compagnies qui a dominé de 1852 à 1878. De plus, les compagnies ont pris corps; elles ont acquis une influence et une importance qui résultent surtout de leur organisation systématique. Leur nombre a peu à peu déchu; leur puissance s'est accrue d'autant. — Se sont-elles, du moins, rendues indépendantes de l'Etat? Nullement; et la protection de l'Etat leur a été accordée, sous forme de garanties d'intérêts par des lois nombreuses (conventions de 1859-64). En outre, l'Etat a conservé un domaine d'action particulier, et qui, peut-être, tend à s'accroître. Les lois du 14 Juin 1878, 31 Juillet 1879, et 29 Juillet 1880 attribuent à l'Etat seul l'exécution de la totalité de certains travaux et l'autorisent même, à titre provisoire, à acquérir le matériel roulant et exploiter lui-même les chemins construits. Quoiqu'il en soit de ces oscillations entre l'Etat et les Compagnies, il intéresse

seulement de savoir, que sur ce point, l'incertitude persiste. Et l'on peut, à coup sûr, en rendre responsables les législateurs de la monarchie de Juillet.

En définitive, les éléments de la question des chemins de fer, considérée dans l'intégralité de ses développements historiques, ont été tous ou presque tous posés, discutés sous le règne de Louis-Philippe. Et, telle est la généralité des études faites à cette époque, qu'il est impossible aujourd'hui de trancher la moindre difficulté concernant « le système des lignes de fer, » sans se référer aux origines, à la période première de discussion, qui s'étend de 1830 à 1848. C'est indiquer la double importance, intrinsèque et historique de la question des chemins de fer, en France, pendant le règne de Louis-Philippe. C'est dire son intérêt toujours actuel.

VU :

Le Président de la Thèse,

Vu par le Doyen,

ANDRÉ WEISS.

COLMET DE SANTERRE.

VU :

et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	I à V
VUE GÉNÉRALE.	1 à 13

PREMIÈRE PARTIE

*Conception du rôle des chemins de fer, — de leur plan d'exécution,
de leur mode d'exécution.*

	Pages
CHAPITRE I. — CONCEPTION DU RÔLE DES CHEMINS DE FER	1
§ I. — UTILITÉ DE L'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	2
§ II. — URGENCE DE L'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	18
CHAPITRE II. — CONCEPTION DU PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	27
CHAPITRE III. — CONCEPTION DU MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	51
§ I. — EXÉCUTION PAR L'ÉTAT	55
§ II. — EXPLOITATION PAR L'ÉTAT	63
§ III. — EXÉCUTION PAR LES COMPAGNIES.	71

	Pages
§ IV. — INCAPACITÉS THÉORIQUES DES COMPAGNIES INDÉPENDANTES	75
§ V. — IMPUISSANCE PRATIQUE DES COMPAGNIES INDÉPENDANTES	82
§ VI. — DANGERS DES COMPAGNIES	91

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 11 juin 1842.

	Pages
CHAPITRE I. — IDÉE GÉNÉRALE DE LA LOI . . .	99
CHAPITRE II. — LE PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER D'APRÈS LA LOI DU 11 JUIN 1842. — LE RÉSEAU	105
CHAPITRE III. — LE MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	117
CHAPITRE IV. — CONCLUSION SUR LA LOI DU 11 JUIN 1842	143

TROISIÈME PARTIE

*Commencement d'exécution des chemins de fer sous le règne
de Louis-Philippe.*

	Pages
CHAPITRE I. — EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER AVANT 1842	151
CHAPITRE II. — EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER APRÈS LE 11 JUIN 1842	161
CHAPITRE III. — LA CRISE	177

L'exécution des voies ferrées subit, plus tard, les conséquences de cette hésitation fondamentale et persistante, et, on n'aboutit pas à se dégager totalement du système mixte, du système bâtard, instauré par la loi de 1842, modifié mais non perfectionné par les concessions législatives qui furent consenties dans la suite. — On peut admettre que, dans son ensemble, le réseau français doit principalement son existence au système des concessions aux compagnies qui a dominé de 1852 à 1878. De plus, les compagnies ont pris corps; elles ont acquis une influence et une importance qui résultent surtout de leur organisation systématique. Leur nombre a peu à peu décréu; leur puissance s'est accrue d'autant. — Se sont-elles, du moins, rendues indépendantes de l'Etat? Nullement; et la protection de l'Etat leur a été accordée, sous forme de garanties d'intérêts par des lois nombreuses (conventions de 1859-64). En outre, l'Etat a conservé un domaine d'action particulier, et qui, peut-être, tend à s'accroître. Les lois du 14 Juin 1878, 31 Juillet 1879, et 29 Juillet 1880 attribuent à l'Etat seul l'exécution de la totalité de certains travaux et l'autorisent même, à titre provisoire, à acquérir le matériel roulant et exploiter lui-même les chemins construits. Quoiqu'il en soit de ces oscillations entre l'Etat et les Compagnies, il intéresse

seulement de savoir, que sur ce point, l'incertitude persiste. Et l'on peut, à coup sûr, en rendre responsables les législateurs de la monarchie de Juillet.

En définitive, les éléments de la question des chemins de fer, considérée dans l'intégralité de ses développements historiques, ont été tous ou presque tous posés, discutés sous le règne de Louis-Philippe. Et, telle est la généralité des études faites à cette époque, qu'il est impossible aujourd'hui de trancher la moindre difficulté concernant « le système des lignes de fer, » sans se référer aux origines, à la période première de discussion, qui s'étend de 1830 à 1848. C'est indiquer la double importance, intrinsèque et historique de la question des chemins de fer, en France, pendant le règne de Louis-Philippe. C'est dire son intérêt toujours actuel.

VU :

Le Président de la Thèse,

Vu par le Doyen,

ANDRÉ WEISS.

COLMET DE SANTERRE.

VU :

et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	I à V
VUE GÉNÉRALE.	1 à 13

PREMIÈRE PARTIE

*Conception du rôle des chemins de fer, — de leur plan d'exécution,
de leur mode d'exécution.*

	Pages
CHAPITRE I. — CONCEPTION DU RÔLE DES CHEMINS DE FER	1
§ I. — UTILITÉ DE L'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	2
§ II. — URGENCE DE L'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	18
CHAPITRE II. — CONCEPTION DU PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	27
CHAPITRE III. — CONCEPTION DU MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	51
§ I. — EXÉCUTION PAR L'ÉTAT	55
§ II. — EXPLOITATION PAR L'ÉTAT	63
§ III. — EXÉCUTION PAR LES COMPAGNIES.	71

	Pages
§ IV. — INCAPACITÉS THÉORIQUES DES COMPAGNIES INDÉPENDANTES	75
§ V. — IMPUISSANCE PRATIQUE DES COMPAGNIES INDÉPENDANTES	82
§ VI. — DANGERS DES COMPAGNIES	91

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 11 juin 1842.

	Pages
CHAPITRE I. — IDÉE GÉNÉRALE DE LA LOI . . .	99
CHAPITRE II. — LE PLAN D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER D'APRÈS LA LOI DU 11 JUIN 1842. — LE RÉSEAU	105
CHAPITRE III. — LE MODE D'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER	117
CHAPITRE IV. — CONCLUSION SUR LA LOI DU 11 JUIN 1842	143

TROISIÈME PARTIE

*Commencement d'exécution des chemins de fer sous le règne
de Louis-Philippe.*

	Pages
CHAPITRE I. — EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER AVANT 1842	151
CHAPITRE II. — EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER APRÈS LE 11 JUIN 1842	161
CHAPITRE III. — LA CRISE	177

QUATRIÈME PARTIE*Caractères généraux des discussions parlementaires.*

	Pages
CHAPITRE I. — CARACTÈRES DES PROJETS DU GOUVERNEMENT	193
CHAPITRE II. — CARACTÈRES DES DISCUSSIONS PARLEMENTAIRES	203
§ I. — CONSÉQUENCES PROVENANT DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF . . .	204
§ II. — CONSÉQUENCES PROVENANT DU RECRUTEMENT ET DE LA COMPOSITION DES CHAMBRES	210
§ III. — CONSÉQUENCES PROVENANT DE L'ABSENCE DE DIRECTION GOUVERNEMENTALE . .	213
§ IV. — PRÉOCCUPATIONS D'INTÉRÊTS LOCAUX . .	216
§ V. — PRÉOCCUPATIONS D'OPPOSITION POLITIQUE	224
§ VI. — PRÉOCCUPATIONS DE POLITIQUE INTERNATIONALE	230
§ VII. — PRÉOCCUPATIONS DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES	238

CINQUIÈME PARTIE*La question des chemins de fer en dehors du Parlement.*

CONCLUSION.	259
---------------------	-----

Roanne. — Imp J. DUMAS, rue Ste-Elisabeth, 76.
